

Міністерство освіти і науки України
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»

Ю. Б. Ключковський

**ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА:
ДОКТРИНАЛЬНЕ РОЗУМІННЯ, СТАН
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ
В УКРАЇНІ**

Монографія

Київ
Vaite
2018

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Києво-Могилянська академія»
(протокол № 6 від 25 червня 2018 р.)*

Рецензенти:

- Крусян А. Р.*, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри загальнотеоретичної юриспруденції, конституційного та адміністративного права Київського інституту Національного університету «Одеська юридична академія»
- Мельник М. І.*, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, суддя Конституційного Суду України
- Мяловицька Н. А.*, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Ключковський Ю.Б.

Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.

ISBN 978-617-7627-05-9

Монографія присвячена дослідженню системи принципів виборчого права, їх змісту і ролі для галузі виборчого права. Принципи виборчого права розглядаються у контексті загальнотеоретичної проблеми принципів права, їх значення як вищих імперативних правових вимог. Досліджена проблема розкриття змісту «принципів-назв», розв'язання якої пропонується через формулювання правових вимог – складових відповідного принципу. Здійснена систематизація принципів права, які чинять істотний вплив на зміст правового регулювання виборів. Окрім найбільш загального принципу верховенства права, виокремлено групи конституційно-правових принципів представницької демократії, галузеві принципи виборчого права, а також інституційні принципи окремих інститутів виборчого права.

Зазначені принципи розглядаються у тісному взаємозв'язку з міжнародними виборчими стандартами. Визначено трирівневу структуру міжнародно-правових виборчих стандартів – проголошення принципу-назви зобов'язальним міжнародно-правовим актом, розкриття загального змісту такого принципу авторитетним актом «м'якого права», рекомендаційна ілюстрація «належної практики» реалізації принципу-стандарту у національних правових системах.

Принципи виборчого права досліджуються в рамках порівняльно-правового підходу. Положення вітчизняного виборчого права розглядаються у порівнянні з відповідними положеннями національного виборчого права Польщі та Російської Федерації, у деяких випадках – інших європейських країн, з урахуванням позиції Венеціанської комісії, БДПЛ/ОБСЕ, а також практики Європейського суду з прав людини.

Досліджено зміст і шляхи реалізації принципів загального і рівного виборчого права, вільних, чесних і справжніх виборів. Показано, що принципи прямих та періодичних виборів слід кваліфікувати як конституційно-правові принципи представницької демократії, а не галузеві принципи виборчого права. Розглянуто систему суб'єктивних виборчих прав, розкрито їх зміст у контексті принципів загального і рівного виборчого права.

Вивчаються окремі складові системи виборчого права – інститути голосування, виборчого процесу та органів адміністрування виборів. Показано місце цих інститутів у системі виборчого права, їх правове значення, сформульовано їх інституційні принципи.

Заключний розділ присвячено проблемі кодифікації вітчизняного виборчого законодавства як способу реалізації системи принципів виборчого права та стабільності виборчого законодавства. Запропоновано структуру проекту Виборчого кодексу України.

Видання розраховане на науковців-правознавців, викладачів правничих дисциплін, аспірантів та студентів правничих спеціальностей, фахівців у сфері виборів, усіх, хто цікавиться проблемами виборчого права і проведення виборів.



Це видання здійснено за сприяння Координатора проектів ОБСЕ в Україні. Координатор проектів ОБСЕ в Україні не несе відповідальності за зміст та погляди, висловлені у цій публікації.

Зміст

ВСТУПНЕ СЛОВО. ДЕМОКРАТІЯ І КОНСТИТУЦІЯ: МАЙБУТНЄ ОДНІЄЇ ІДЕЇ. О. ВОДЯННИКОВ.	9
ВСТУП	29
РОЗДІЛ 1. ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНИЙ ПІДХІД	34
1.1. Принципи виборчого права як галузеві принципи права	34
1.1.1. Місце виборчого права у системі права	36
1.1.2. Місце принципів виборчого права як галузевих принципів	43
1.1.3. Сутність і роль принципів права	46
1.1.4. Регулятивна функція принципів права	52
1.1.5. Принципи права і норми-правила.	57
1.1.6. Принципи явні і неявні	61
1.1.7. Принципи-твердження і принципи-назви	64
1.2. Систематизація принципів виборчого права	67
1.2.1. Критерії класифікації принципів виборчого права	67
1.2.2. Вимоги, які не можуть вважатися окремими принципами виборчого права.	79
1.2.3. Система принципів виборчого права	83
1.3. Міжнародні правові стандарти як принципи права	84
1.3.1. Поняття міжнародних правових стандартів	85
1.3.2. Зобов'язальні та рекомендаційні (авторитетні) міжнародні стандарти	89
1.3.3. Співвідношення міжнародно-правових стандартів і національного права держави	97
1.4. Міжнародно-правові виборчі стандарти.	104
1.4.1. Поняття міжнародних виборчих стандартів	104
1.4.2. Класифікація міжнародних виборчих стандартів	110
1.5. Верховенство права і його складові як загальноправові засади демократичних виборів	117
1.5.1. Зміст принципу верховенства права	117
1.5.2. Складові матеріального аспекту принципу верховенства права	122
1.5.3. Складові формального аспекту принципу верховенства права	127
1.6. Принцип представництва та характер представницького мандата	136
1.6.1. Типи публічно-правового представництва	136
1.6.2. Характер мандата члена парламенту	140
1.6.3. Проблема партійного імперативного мандата	144
1.6.4. Природа представництва депутатів місцевих рад та їх мандата	146
РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА	154
2.1. Зміст суб'єктивних виборчих прав	154
2.1.1. Поняття суб'єктивних виборчих прав	154
2.1.2. Зміст активного виборчого права	158
2.1.3. Зміст пасивного виборчого права	160
2.1.4. Зміст номінаційного виборчого права	167

2.2.	Принцип загального виборчого права як принцип виборчого права . . .	170
2.3.	Принцип загального виборчого права стосовно права голосу	175
2.3.1.	Ценз громадянства	175
2.3.2.	Віковий ценз	179
2.3.3.	Ценз дієздатності.	184
2.3.4.	Ценз осілості щодо права голосу на загальнонаціональних виборах .	188
2.3.5.	Ценз осілості щодо права голосу на місцевих виборах та критерій належності до територіальної громади.	195
2.3.6.	Моральні цензи.	205
2.3.7.	Право голосу і статус публічно дієздатного громадянина	211
2.3.8.	Реєстрація виборців як засіб забезпечення права голосу	214
2.4.	Принцип загального виборчого права стосовно права бути кандидатом .	230
2.4.1.	Суб'єкт пасивного виборчого права	231
2.4.2.	Ценз громадянства	238
2.4.3.	Віковий ценз	241
2.4.4.	Ценз дієздатності.	243
2.4.5.	Ценз осілості	244
2.4.6.	Моральні цензи.	251
2.4.7.	Ценз грамотності.	259
2.4.8.	Майновий ценз і виборча застава	262
2.4.9.	Інші обмеження пасивного виборчого права.	266
2.4.10.	Обмеження пасивного виборчого права при його реалізації	276
2.5.	Принцип загального виборчого права стосовно номінаційного виборчого права.	282
2.5.1.	Суб'єкт номінаційного виборчого права	282
2.5.2.	Реалізація номінаційного виборчого права та проблема його загальності	292
2.5.3.	Співвідношення пріоритетності пасивного та номінаційного виборчих прав	297
2.6.	Виборчі права, похідні від основних виборчих прав	301
РОЗДІЛ 3. ПРИНЦИП РІВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА		309
3.1.	Рівність у виборчих правах як прояв загальноправового принципу рівності	309
3.2.	Принцип рівного виборчого права стосовно права голосу	319
3.2.1.	Формальна рівність права голосу	319
3.2.2.	Матеріальна рівність права голосу	332
3.3.	Принцип рівного виборчого права стосовно права бути кандидатом: рівний статус і рівні можливості	347
3.3.1.	Рівність правового статусу кандидатів	349
3.3.2.	Рівність можливостей суб'єктів пасивного виборчого права	352
3.3.3.	Проблеми гендерного аспекту рівності.	365
3.4.	Рівність суб'єктів номінації кандидатів	369
3.4.1.	Правова природа суб'єктів висування і проблема рівності	370
3.4.2.	Рівність можливостей партій як суб'єктів номінаційного права	372
3.4.3.	Рівність правового статусу партій як суб'єктів виборчого процесу . . .	376

3.4.4.	Рівність можливостей діяльності партій у виборчому процесі	379
3.4.5.	Проблема рівності результатів виборів	382
РОЗДІЛ 4. ПРИНЦИП ВІЛЬНИХ ВИБОРІВ		385
4.1.	Свобода виборів як вияв загальноправового принципу свободи.	387
4.2.	Вільне формування волі виборців	395
4.2.1.	Основні суб'єкти впливу на формування волі виборців.	395
4.2.2.	Суб'єкти, вплив яких на формування волі виборців заборонений чи обмежений	397
4.2.3.	Суб'єкти інформаційної діяльності та поняття передвиборної агітації	401
4.2.4.	Суб'єкти агітаційної діяльності.	413
4.3.	Вільне вираження волі виборців	418
РОЗДІЛ 5. ПРИНЦИП ЧЕСНИХ ВИБОРІВ		421
5.1.	Широке і вузьке розуміння принципу чесних (справедливих) виборів . .	422
5.2.	Вимога справедливих виборів.	426
5.2.1.	Законодавчі засоби забезпечення принципу справедливих виборів . .	426
5.2.2.	Нейтральність (безсторонність) влади	435
5.2.3.	Проблема зловживання виборчими правами.	440
5.2.4.	Спостереження за виборами	442
5.2.5.	Ефективна система оскарження.	457
5.3.	Принцип чесних виборів у вузькому сенсі.	466
5.4.	Оскарження результатів виборів	476
РОЗДІЛ 6. ПРИНЦИПИ ПРЯМИХ, ПЕРІОДИЧНИХ ТА СПРАВЖНІХ ВИБОРІВ		499
6.1.	Принцип прямих виборів	499
6.2.	Принцип періодичних виборів	509
6.3.	Принцип справжніх (альтернативних) виборів.	516
РОЗДІЛ 7. ІНСТИТУТ ГОЛОСУВАННЯ ТА ЙОГО ІНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ		523
7.1.	Процедура голосування	523
7.2.	Принцип таємного голосування	525
7.2.1.	Зміст принципу таємного голосування та його місце у системі виборчого права	525
7.2.2.	Сильна та слабка форми принципу таємного голосування	530
7.2.3.	Забезпечення принципу таємного голосування у різних способах голосування.	532
7.2.4.	Збирання підписів виборців у контексті принципу таємного голосування.	536
7.3.	Принцип особистого голосування	538
7.3.1.	Місце вимоги особистого голосування серед принципів виборчого права	538

7.3.2.	Забезпечення принципу особистого голосування у різних способах голосування	541
7.4.	Принцип одноразового голосування	544
7.5.	Принцип факультативного голосування	548
7.5.1.	Зміст принципу факультативного голосування	549
7.5.2.	Принципи факультативного та обов'язкового голосування	550
7.5.3.	Факультативність голосування та бар'єр участі	553
7.5.4.	Проблема таємності участі виборців у голосуванні	555
РОЗДІЛ 8. ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС ТА ПРИНЦИПИ ІНСТИТУТУ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ		558
8.1.	Виборчий процес як вид юридичного процесу	559
8.2.	Суб'єктний аспект виборчого процесу	565
8.2.1.	Критерії визначення і класифікації суб'єктів виборчого процесу	565
8.2.2.	Суб'єкти виборчого процесу	568
8.2.3.	Статус інших учасників виборчих правовідносин	575
8.3.	Процедурний аспект виборчого процесу.	579
8.3.1.	Виборчі процедури.	579
8.3.2.	Етапи виборчого процесу	584
8.4.	Темпоральний аспект виборчого процесу	587
8.4.1.	Поняття процедурних строків.	587
8.4.2.	Початок виборчого процесу	589
8.4.3.	Обчислення виборчих строків.	591
8.4.4.	Закінчення виборчого процесу	594
8.4.5.	Строки набуття і припинення статусу суб'єкта виборчого процесу	596
8.5.	Принципи інституту виборчого процесу.	603
8.5.1.	Природа та місце інституційних принципів виборчого процесу в системі виборчого права.	603
8.5.2.	Законність як принцип виборчого процесу.	606
8.5.3.	Публічність (відкритість) виборчого процесу	609
8.5.4.	Інші пропоновані засади виборчого процесу	611
РОЗДІЛ 9. ІНСТИТУТ ОРГАНІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ ТА ЙОГО ПРИНЦИПИ.		614
9.1.	Правовий статус органів адміністрування виборів	615
9.1.1.	Повноваження органів адміністрування виборів, їх повнота і виключність	615
9.1.2.	Органи адміністрування виборів як державні органи.	621
9.1.3.	Місце виборчих комісій у системі поділу влади	626
9.1.4.	Статус виборчої комісії як юридичної особи	630
9.2.	Принципи інституту органів адміністрування виборів	631
9.2.1.	Нормативні джерела принципів інституту органів адміністрування виборів	631
9.2.2.	Доктринальні підходи до формулювання принципів інституту органів адміністрування виборів	632

9.3.	Принципи незалежності та безсторонності	635
9.3.1.	Незалежність (автономність) органів адміністрування виборів	635
9.3.2.	Безсторонність виборчої адміністрації	638
9.4.	Принципи колегіальності та відкритості	639
9.4.1.	Принцип колегіальності	640
9.4.2.	Принцип відкритості та оприлюднення рішень органів адміністрування виборів.	645
9.4.3.	Принцип відкритості та право присутності на засіданнях виборчих комісій.	648
9.4.4.	Вимога законності стосовно органів адміністрування виборів.	655
9.5.	Принцип професіоналізму та право бути членом виборчої комісії	657
9.5.1.	Зміст вимоги професіоналізму	657
9.5.2.	Основні способи формування складу органів адміністрування виборів	658
9.5.3.	Особливості партійного способу формування складу виборчих комісій	662
9.5.4.	Право бути членом виборчої комісії і спроможність суб'єкта подання в аспекті вимог професіоналізму	670
9.5.5.	Підготовка членів комісії як засіб забезпечення їх професіоналізму.	679

РОЗДІЛ 10. КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ВИБОРЧОГО ПРАВА ТА СТАБІЛЬНОСТІ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА 683

10.1.	Передумови кодифікації виборчого законодавства України	683
10.1.1.	Гене́за ідеї кодифікації виборчого законодавства України	683
10.1.2.	Кодифікація як форма систематизації законодавства	687
10.1.3.	Об'єкт і предмет кодифікації законодавства	690
10.2.	Мета кодифікації виборчого законодавства.	691
10.2.1.	Постановка цілей кодифікації виборчого законодавства	691
10.2.2.	Уніфікація регулювання	693
10.2.3.	Повнота регулювання	696
10.2.4.	Новелізація регулювання та кодифікація	697
10.3.	Принцип стабільності виборчого законодавства.	700
10.4.	Виборче законодавство України як предмет кодифікації	705
10.4.1.	Загальна характеристика джерел виборчого права України.	705
10.4.2.	Конституція як джерело виборчого права	709
10.4.3.	Міжнародно-правові акти як джерела виборчого права України	713
10.4.4.	Виборчі закони	716
10.4.5.	Кодекси, що містять положення, які безпосередньо стосуються виборів	717
10.4.6.	Суміжні закони	718
10.4.7.	Підзаконні акти.	722
10.4.8.	Рішення Конституційного Суду України	730
10.4.9.	Практика судів загальної юрисдикції.	735
10.5.	Обсяг та загальна характеристика кодифікації виборчого законодавства України.	740
10.6.	Структура проекту Виборчого кодексу України	747

10.7. Окремі особливості законодавчої техніки при кодифікації виборчого законодавства України	755
10.7.1. Детальність викладу як засіб забезпечення повноти та визначеності регулювання	756
10.7.2. Термінологічна визначеність та роль нормативних дефініцій	758
10.7.3. Особливості постатейної структури кодексу.	762
ВИСНОВКИ	764
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	785
ДОДАТОК. ПОСТАТЕЙНА СТРУКТУРА ПРОЕКТУ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ	885

ВСТУПНЕ СЛОВО

ДЕМОКРАТІЯ І КОНСТИТУЦІЯ: МАЙБУТНЄ ОДНІЄЇ ІДЕЇ

Пропонована увазі шановного читача робота є фундаментальним дослідженням основ вітчизняного виборчого права як єдиної і цілісної системи у контексті європейського виборчого *acquis*. В основу роботи покладене питання принципів виборчого права – як галузевих та інституційних, так і загальноправових та загально-конституційних, які впливають на формування виборчого права. Така постановка проблеми робить це дослідження унікальним не тільки тому, що дає змогу системного аналізу принципів виборчого права, їх змісту і ролі для галузі виборчого права, але й спонукає звернутися до багатьох загальнотеоретичних аспектів як теорії права (зокрема поняття і природи принципів права, значення для системи права, їх способів правового закріплення та співвідношення із нормами), так і більш глобальних питань конституціоналізму, теоретичних основ демократії та належного урядування.

Монографія Юрія Богдановича Ключковського «Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні» виходить у світ у складні часи для конституційної демократії у всьому світі. В XX столітті після періоду тоталітарного апогею модерної держави у період, який Ерік Гобсбаум назвав «століттям крайнощів»¹, настав період постмодерної держави з її демократичними цінностями, правами людини і конституціоналізмом. Зараз постмодерна держава зазнає не менш карколомних змін. Довіра до органів влади стрімко падає у всьому світі. Демократичні режими, що здавалися непохитними, страждають від зростання популізму і ксенофобських настроїв. Ми наразі не можемо досягнути всю глибину катастрофічних для постмодерної держави змін. Але ерозія принципу національного суверенітету, поширення конституційного популізму, глобальний занепад легітимності та влади державних і наддержавних установ і поступове перетікання реальної суспільної влади до неконвенційних акторів, від потестарних інституцій до мереж² - всі ці та інші ознаки вказують на парадигматичний зсув, що відбувається останні двадцять років в сучасній цивілізації.

Виборче право в закордонній правничій доктрині отримало ще одну назву – «право демократії» (англ. - *law of democracy*)³, адже воно регулює засадничий механізм демократичного режиму - вибори. З такої точки зору виборче право не обмежується процедурою виборів. Як зазначають С. Ісачароф, П. Карлан і Р. Пільдс,

«Ще до того, як перший виборець проголосує або перший бюлетень буде по-рахований, можливості демократичної політики вже обмежені і направлені у визначене русло. Виборчий процес розпочинається набагато раніше формальної стадії виборів, адже вибори не відбуваються у правовому чи інституційному вакуумі. Виборчий процес відбувається в рамках заздалегідь встановлених – і часто детально регламентованих – інституційних механізмів, що впливають на діапазон можливих результатів, яких можуть досягти формальні вибори

¹ Див.: Hobsbawm E., *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991.* – London: Abacus, 1995.

² Див.: Наїм М., *Занепад влади* / пер. Дем'янчук О. – Форс Україна: Київ, 2017.

³ Див.: Issacharoff S. *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process* / Samuel Issacharoff, Pamela S Karlan, & Richard H Pildes / 3d ed. - New York: Foundation Press, 2007. - p. 1-3; Persily N. Foreword // *University of Pennsylvania Law Review.* – 2004. - Vol. 153, No. 1, Symposium: The Law of Democracy. - p. 1-4; Issacharoff S. *The Elusive Search for Constitutional Integrity: A Memorial for John Hart Ely* // *Stanford Law Review.* – 2004. - Vol. 57, No. 3, Symposium in Honor of John Hart Ely. – p. 734; Dawood Y. *Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review* // *The University of Toronto Law Journal.* – 2012. - Vol. 62, No. 4. - p. 500.

і подальший політичний процес. Так виникає парадокс, що лежить в основі демократичної політики: ця політика є частково змаганням за структуру державних установ, але в той же час ці саме установи визначають правила, за яких відбувається таке змагання»⁴.

Сучасна демократія існує в тенетах цього парадоксу. Представницька демократія – досить складний процес взаємодії чи взаємовпливу демократичного процесу і державних органів. З точки зору «чистого» демократичного процесу, виборчий процес має бути автономним і незалежним від державних установ, адже з теоретичної точки зору він є тією ареною, на якій мають відбуватися дискусії, обмін думками і ідеями, колективні обговорення і формування політичних преференцій виборців без будь-якого втручання чи обмеження з боку держави. А той рівень свободи, якою користуються громадяни для критики поточного розподілу політичної влади і державних інституцій, є власне одним з основних показників демократичності політичної системи. Однак уявлення про автономність виборчого процесу в широкому розумінні є, певною мірою, утопічним: «В основі демократичного політичного порядку лежить процес колективного прийняття рішень, який повинен відбуватися відповідно до встановлених законів, правил та інститутів. Той вид демократичної політики, що є в нас, сам по собі завжди і невідворотно є продуктом інституційних форм і правових структур. Демократія може приймати багато форм, як власне, існує і багато різних інституційних втілень демократичної політики»⁵. Адже вибір на користь прямої, представницької чи конституційної демократії, пропорційної чи мажоритарної виборчої системи, визначення пасивного та активного виборчого права і, подекуди, номінаційного виборчого права⁶ тощо – всі ці питання залежать і визначені конституційними, законодавчими, інституційними чи політичними рамками, тобто вибором, що вже був зроблений конституцієдавцем чи законодавцем. Іншими словами, народодовладдя, волевиявлення не існує поза тією моделлю демократії, яку відтворює право⁷.

Тому слід звернути увагу на історію становлення як поняття демократії, так і на етимологію цього терміну. Адже за влучним висловом французького медієвіліста Марка Блока, «незнання минулого невідворотно приводить до нерозуміння сучасного. Але, мабуть, настільки ж марні спроби зрозуміти минуле, якщо не уявляєш сучасного»⁸. Це тим більш справедливо для сфери права, адже кожне пояснення змін у правових структурах, що є частиною соціальних інститутів вимагає принаймні певної оцінки і пояснення тим внутрішнім та зовнішнім факторам, що обумовлюють, стримують чи заохочують інституційні зміни⁹.

⁴ Issacharoff S. *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process* / Samuel Issacharoff, Pamela S Karlan, & Richard H Pildes / 3d ed. - New York: Foundation Press, 2007. - p. 1.

⁵ *Ibid.*

⁶ Див.: Ключковський Ю. Б. Гарантії виборчих прав громадян та механізми їх реалізації / Ю. Б. Ключковський // Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом : зб. Матеріалів наук.-практ. конф., (м. Київ, 24 червня 2003 р.). – К. : Міленіум, 2003. – с. 13.

⁷ Див.: Issacharoff S. *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process* / Samuel Issacharoff, Pamela S Karlan, & Richard H Pildes / 3d ed. - New York: Foundation Press, 2007. - p.2

⁸ Блок М. Апологія історії, или ремесло историка / пер. с фр. Е.М. Лысенко – [изд. второе, доп.] - Москва: Наука, 1986. – с. 27.

⁹ Див.: Jackson J. *Sovereignty, The WTO, And Changing Fundamentals of International Law*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – p. 8.

Демократія: походження одного терміну

Як зазначає Ф. Грін, демократія – це «не тільки оспорюване поняття, але й надзвичайно неоднозначне»¹⁰. Слідуючи порадам Люс'єна Февра та Фернана Броделя, ключові слова наукового словника слід вживати лише після того, як з'ясуєш, звідки походить відповідне слово, який був його шлях до нас, чи не вводить воно нас в оману¹¹. Це особливо справедливо у відношенні такого неоднозначного терміну як «демократія», який, як це не парадоксально, в сучасному використанні суттєво відрізняється від того поняття, яке він мав за свого народження у стародавній Греції.

І тут дуже важливо не потрапити у пастку «позаджерельного знання» чи тиранії «влади дефініцій»¹². Адже конструювання історичного минулого невідворотно відбувається крізь призму сучасних переконань, термінології чи понять, якими оперує дослідник¹³, що невідворотно веде до «зворотної проекції сучасності на минуле»¹⁴.

Якщо звернутися до використання цього терміну в філософському, політичному і історичному дискурсах Стародавньої Греції, то цей термін не викликав великого пієтету¹⁵. Сам термін походить від давньогрецького слова *demokratia*, яке було народжене в

¹⁰ Green P. Democracy as a Contested Idea / Philip Green // Democracy: Key Concepts in Critical Theory / P. Green ed. - New Jersey: Humanities Press, 1993. – p. 2.

¹¹ Бродель Ф. Матеріальна цивілізація і капіталізм. Т. 2. Игры обмела / 2-е изд.; пер. с фр. Л. Куббеля. – Москва: Изд-во «Весь Мир», 2006. – с. 230.

¹² Див.: Яковенко Н. Вступ до історії. – К.: Критика, 2007. – с. 259 – 266.

¹³ Цю проблему, на мій погляд, ніхто не зміг краще сформулювати, аніж св. Августин більше півтора тисячоліття тому: «Достеменно ясно тільки єдине: ані майбутнього, ані минулого немає, і неправильно говорити про існування трьох часів, минулого, сучасного та майбутнього. Правильніше було б, мабуть, казати так: є три часи – сучасне минулого, сучасне сучасного і сучасне майбутнього. Певні три часи ці існують у нашій душі, і ніде в іншому місці їх не бачу: сучасне минулого це пам'ять; сучасне сучасного – його безпосереднє споглядання; сучасне майбутнього – його очікування». Аврелій Августин. Исповедь / Перевод и комментарии М. Е. Сергиенко [Электронный ресурс] – Кн. 11, Гл. 20: 26. – Режим доступа к док.: http://azbyka.ru/?otechnik/Avrelij_Avgustin/ispoved=11_20.

¹⁴ Яковенко Н. Вступ до історії. – К.: Критика, 2007. – с. 265.

¹⁵ Загальновідомо, що Платон досить вороже ставився до демократії, вважаючи, що вона уособлює владу *doxa* (суб'єктивної думки) над *philosophia* (мудрістю, знанням). Так для Платона серед чотирьох видів хибних державних устроїв (крито-лакедемонський, олігархія, демократія та тиранія) демократія знаходиться на передостанньому місці. Див.: Платон. Держава / Пер. з давньогр. Д. Коваль. — К.: Основи, 2000. — с. 241. Демократія, на його думку, «демократія... настає тоді, коли вбогі здобувають перемогу і одних багатіїв убивають, інших виганяють з краю, а решту, зрівнявши в правах, допускають до керівництва державою й посідання високих посад, що за демократичного устрою вищується здебільшого жеребкуванням». Там само. – с. 254-255. Для Арістотеля демократія в її давньогрецькому сенсі була девіацією. Так, розглядаючи форми правління, Арістотель вказує:

«Оскільки управління в державі — те саме, що й політична система, остання ж ототожнюється з верховною владою в державі, то звідси неминуче випливає, що ця верховна влада мусить перебувати в руках або одного, або небагатьох, або більшості. І коли одна людина, чи кілька, чи багато керуються інтересами про загальне щастя, то, звичайно, такі форми — правильні; а ті форми, де мається на увазі особиста вигода чи то однієї особи, чи небагатьох, чи більшості, — являють собою відхилення від правильних

Отже, монархічне правління, яке має на увазі загальну користь, ми зазвичай вважаємо царською владою; влада ж небагатьох — аристократична за характером, бо в цьому випадку управляють кращі, або (називається так) тому, що уряд має на увазі вище благо держави й громадян. Коли ж править більшість в інтересах загальної користі, то така форма відома під назвою, спільною для всіх форм державного устрою, — політія.

...

Відхилення ж від указаних правильних форм такі: відхилення від царської влади — тиранія; від аристократії — олігархія; від політії — демократія. По суті, тиранія — та ж сама монархічна влада, але вона має на меті власні інтереси. Тобто вигоди одного правителя. Олігархія ж пильнує інтересів багатих. Демократія захищає інтереси неіснуючих верств населення. Жодна з цих форм державного устрою не має на меті загальних інтересів».

Арістотель. Політика / Пер. з давньогр. О. Кислюк. — Київ: Основи, 2000. — С. 76-77.

Докл. Див.: Кудрявцева Т. В. Греческие философы о демократии: pro et contra / Т. В. Кудрявцева // Философия и общество. – 2008. - № 1. – с. 112-126.

ході запеклої боротьби за владу в грецьких полісах VII – VI ст. до н.е. і початково використовувалося для означення певної групи у такій боротьбі та її прихильників. Наразі в переважній більшості наукових досліджень цей термін перекладають як «влада народу». Але такий переклад є результатом зворотної проекції сучасності на минуле.

Якщо поглянути на інші аналогічні терміни давньогрецького словника, якими позначалися інші політичні режими – *monarchia*, *oligarchia* – то вони, на відміну від *demokratia*, в якості кваліфікуючої ознаки використовували поняття кількості тих, кому належить влада (*monos* – один; *hoi oligoi* – декілька). Але *demokratia* в якості кваліфікуючої ознаки стосується певного колективну *demos*. При цьому вона не визначає кількість осіб, яким належить влада (адже в такому випадку «влада більшості» означалося б не *demokratia*, а *pollokratia* чи *pollarchia*: від *hoi polloi* – «багато» або *plethokratia*: від *to plethos* – «більшість»). А сам термін *demos* зовсім не означав «народ» в сучасному розумінні (для цього були інші терміни – *ethnos*).

Другий важливий нюанс – термін *demokratia* побудований за допомогою слова *kratos*, в той час як в основі *monarchia*, *oligarchia* лежить корінь *arche*. Використання *kratos/arche* для означення політичних режимів (єдиний виняток – термін *tyrannia*) – також важливий термінологічний чинник:

Давньогрецька термінологія для означення політичних режимів (V-IV ст. до н.е.):

	<i>kratos</i>	<i>arche</i>	<i>інші корені</i>
Влада одного		Монархія	Тиранія Basileia
Влада декількох	Аристократія	Олігархія	Dunasteia
Влада багатьох	Демократія Isokratia		Isonomia Isegoria
Інші режими	Тимократія gynaikokratia	Анархія	Isomoiria Eunomia

Як *kratos* так і *arche* в давньогрецькій означали «влада», але в обох випадках малися на увазі різні типи влади. Так, термін *arche* також означав початок (походження), імперію (владу однієї держави над іншою), посаду, магістрат. Натомість, *kratos* означав домінування, правління, здатність. Іншими словами, якщо термін *arche* використовувався як влада у взаємозв'язку з посадою чи формалізованою чи легітимізованою традицією владою, то *kratos* означав владу в сенсі здатності щось вчиняти.

Як підсумовує Дж. Обер,

«...*demokratia*, що виникає як тип режиму з історичним самоствердженням *demos* в момент революції, означає колективну здатність *demos* діяти в публічній сфері, вчиняти певні дії. Якщо таке тлумачення вірне, *demokratia* означає в першу чергу не монопольний контроль з боку *demos* над встановленими раніше посадами, органами влади; *demokratia* не є просто «владою *demos*» в сенсі «вищої чи монопольної влади *demos* по відношенню до інших потенційних суб'єктів влади в державі». Вона скоріш означає, більш змістовно, «уповноважений *demos*» - тобто режим, за якого *demos* отримує колективну здатність змінювати публічну сферу»¹⁶.

¹⁶ Ober J. The Original Meaning of 'Democracy': The Capacity to Do Things, not Majority Rule // Constellations. – 2008. – Vol. 15, No. 1. – p. 7.

Смислове забарвлення кореня *kratos*, яке ми знаходимо у Платона («... демократія, на мій погляд, настає тоді, коли вбогі здобувають перемогу...»), «Власне, саме так і постає демократія, ... чи то відбувається це за допомогою збройної сили, а чи противники, перейнявшись страхом, відступлять»¹⁷, певною мірою підтверджує насильницький характер, який деякі дослідники вкладають у тлумачення цього кореню в слові демократія¹⁸. Це також знаходить своє підтвердження у смислового навантаженні, яке отримує *demokratia* в римську епоху: «влада над народом, над громадою». Так у Апіана Касій і Брут після вбивства Цезаря звернулися до натовпу і серед іншого запропонували викликати з Іспанії Секста Помпея, сина Помпея Великого, що «воював за демократію» з Цезарем¹⁹. Також Діон Касій, римський історик, за свідченням Феодосія Діакона називав диктатора Сулу словом *demokrator*²⁰.

Що стосується першого кореня у слові *demokratia* – *demos* – то він також має багато відтінків: від сукупності чоловіків-громадян полісу до збіднілих мас²¹ чи пролетаріату²² в марксистському розумінні.

Власне, така етимологія слова «демократія» пояснює, чому великі мислителі Античності з такою обережністю, а деякі і вороже, ставилися до демократії, вважаючи її якщо не хворобою, то небезпечною соціальною девіацією, або, принаймні, не найкращою формою правління. Для стародавніх греків та римлян найважливішою концепцією суспільного урядування була *res publica*.

Власне для того, щоб зрозуміти, звідки бере початок модерне розуміння демократії та народовладдя, слід звернутися до історії концепції *res publica* – яка відкриває нам витоки не тільки цих концепцій, але й ті чинники, що визначили траєкторію розвитку нашої цивілізації, включаючи важливий взаємозв'язок між становленням полісних форм урядування і виникненням ідеї законодавства. Для ілюстрації такого зв'язку досить лише згадати, що найдавніші закони Стародавньої Греції, що збереглися до нашого часу, а саме закони міста Дрерос на острові Крит (650-600 рр. до н.е.), стосуються, власне, врегулювання питань, пов'язаних з перебуванням осіб на виборних посадах²³.

Питанню становлення полісної системи в стародавній Греції присвячена чисельна наукова література²⁴. Однак слід зробити важливе застереження щодо використання тер-

¹⁷ Платон. Держава / Пер. з давньогр. Д. Коваль. — К.: Основи, 2000. — с. 254, 255.

¹⁸ Див.: Канфора Л. Демократия. История одной идеологии / пер. с итал. А. Миролюбовой. — Санкт-Петербург: «Александрия», 2012. — с. 37.

¹⁹ Аппиан Гражданские войны / Пер. с греч. - Москва: Российская политическая энциклопедия, Селена, 1994. — с. 153.

²⁰ Див.: Канфора Л. Демократия. История одной идеологии / пер. с итал. А. Миролюбовой. — Санкт-Петербург: «Александрия», 2012. — с. 14; Riley D. Freedom's Triumph? // New Left Review. — 2009. — Vol. 56. — p. 47.

²¹ Див.: Cartledge P. Democracy. A Life / Oxford: Oxford University Press, 2016. — p. 3, 82

²² Maguire J. Some Greek Views of Democracy and Totalitarianism // Ethics. — 1946. - Vol. 56, No. 2. - p. 137.

²³ Текст закону в перекладі англійською див.: Law on the Constitution: Dreros, 650-600 B.C. // A Selection of Greek Historical Inscriptions to the End of the Fifth Century B.C. / ed. by Russell Meiggs and David Lewis. — Oxford: Oxford University Press, 1969. — p. 2-3.

²⁴ Див. напр.: Фролов Э.Д. Рождение греческого полиса / 2-е изд.; Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2004; Блаватская Т.В. Черты истории государственности Элады / Санкт-Петербург: Алетейя, 2003; Андреев Ю.В. Раннегреческий полис (гомеровский период) / Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1976; Маринович Л.П. Греки и Александр Македонский (К проблеме кризиса полиса) / Москва: Наука. Изд. фирма «Восточная литература», 1993; Яйленко В.П. Архаическая Греция и Ближний Восток / Москва: Наука. Главная редакция восточной литературы, 1990; Шаму Ф. Цивилизация Древней Греции / пер. с фр. Т. Баженовой; Екатеринбург: У-Фактория; М.: АСТ Москва, 2009; Зайцев А. И. Культурный переворот в Древней Греции VIII—V вв. до н. э. // Под ред. Л. Я. Жмудя / 2-е изд., испр. и перераб.; — Санкт-Петербург: Филологический факультет СПбГУ, 2000; Кошеленко Г.А. Полис и город: к постановке проблемы // Древние цивилизации. Греция. Эллинизм. Причерноморье. Избранные статьи из журнала «Вестник древней истории» 1937-1997 / Москва: Научно-издательский центр «Ладомир», 1997. — с. 288-312; Строецкий В.М. Гражданский коллектив полиса (проблемы становления и особенности развития в архаический и раннеклассический периоды) // Античный полис. Проблемы социально-политической организации и идеологии античного общества: межвузовский сборник / отв. ред. Э. Д. Фролов; Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1995. — с. 5-12; Андреев Ю.В. Античный полис и восточные города-государства // Античный полис: межвузовский сборник / отв. ред. Э.Д. Фролов; Проблемы отечественной и всеобщей истории: вып. 5. —

міну «поліс»²⁵. По-перше, як показали останні дослідження, в цю категорію віднесені, за класичною науковою конвенцією, поселення та політії різнопланові як у хронологічному сенсі, так і в соціальному. У той же час цей термін не охоплює увесь спектр політій, що постали в стародавній Греції у XII-IX ст. до н.е.²⁶ Адже процеси формування міста, держави та полісу не завжди співпадають: не всі давньогрецькі держави мали в своїй основі поліс, не всі міста стали полісами і не всі поліси були містами²⁷.

Полісна система постає на уламках Мікенської цивілізації, що загинула у історичних подіях, які отримали назву «катастрофа Бронзової доби» (XIII-XII ст. до н.е.). Ця катастрофа спричинила повний колапс палацевої системи мікенської Греції, значний занепад матеріальної культури і соціальної організації, включаючи в деяких районах повернення до кочового способу життя. Система державної адміністрації, яка здійснювала тотальний контроль за населенням, була знищена. Міста занепали, частина з них була назавжди залишена мешканцями, інші перетворилися на невеликі поселення²⁸. Але головне - патерни урбанізованого життя, засновані на чіткому ієрархічному принципі і побудовані навколо палацу з його адміністрацією та товарними запасами, були зруйновані. Вже у X ст. до н.е. мікенські міста, яких оминув з тієї чи іншої причини цей катаклізм, остаточно перестають існувати (як це відбувалося в мікенських Афінах, де місто архаїчної епохи розвивається поряд з містом мікенської доби)²⁹. Натомість виникає нова парадигма общинного життя, в основі якої є громада³⁰, а не палац чи місто. Цей процес відбувається

Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1979. – с. 8-27; An Inventory of Archaic and Classical Poleis / ed. by Mogens Herman Hansen and Thomas Heine Nielsen / Oxford: Oxford University Press, 2004; Hansen M. Polis. An Introduction to the Ancient Greek City-State / Oxford: Oxford University Press, 2006; Vlassopoulos K. Unthinking the Greek Polis. Ancient Greek History beyond Eurocentrism / Cambridge: Cambridge University Press, 2007; van der Vliet E. The Early State, the Polis and State Formation in Early Greece // Social Evolution & History. – 2008. - Vol. 7, No. 1. – p. 197–221; van der Vliet E. Polis. The Problem of Statehood // Social Evolution & History. – 2005. - Vol. 4, No. 2. – p. 120-150; Davies J. The ‘Origins of the Greek Polis’: Where should We be Looking? // The Development of the Polis in Archaic Greece / ed. by Lynette G. Mitchell and P.J. Rhodes / London and New York: Routledge, 1997. – p. 13-20; Donlan W. The Relations of Power in the Pre-State and Early State Polities // The Development of the Polis in Archaic Greece / ed. by Lynette G. Mitchell and P.J. Rhodes / London and New York: Routledge, 1997. – p. 21-25; Raaflaub K. Soldiers, Citizens, and the Evolution of the Early Greek Polis // The Development of the Polis in Archaic Greece / ed. by Lynette G. Mitchell and P.J. Rhodes / London and New York: Routledge, 1997.

²⁵ Докл. див.: Davies J. The ‘Origins of the Greek Polis’: Where should We be Looking? // The Development of the Polis in Archaic Greece / ed. by Lynette G. Mitchell and P.J. Rhodes. - London and New York: Routledge, 1997. – p. 14.

²⁶ Докл. див.: Morgan C. Early Greek States beyond the Polis / London and New York: Routledge, 2003.

²⁷ Davies J. The ‘Origins of the Greek Polis’: Where should We be Looking? // The Development of the Polis in Archaic Greece / ed. by Lynette G. Mitchell and P.J. Rhodes. - London and New York: Routledge, 1997. – p. 14; Кошеленко Г.А. Поліс і город: к постановке проблемы // Древние цивилизации. Греция. Эллинизм. Причерноморье. Избранные статьи из журнала «Вестник древней истории» 1937-1997 / Москва: Научно-издательский центр «Ладомир», 1997. - с. 288-312;

²⁸ І хоча соціальний катаклізм призвів до значних міграцій населення, у деяких частинах материкової Греції, а особливо на островах Егеїди, це призвело до збільшення міського населення. Андреев Ю.В. Раннегреческий полис (гомеровский период) / Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1976. – с. 13.

²⁹ Наслідки катастрофи Бронзової доби були відмінними для різних частин Греції. Початок системних археологічних досліджень на території Греції спочатку виявив картину стрімкого занепаду кількості населення, колапсу всієї системи управління мікенських держав, вражаюче збіднення населення та матеріальної культури. Однак останні дослідження показують, що ця картина не була характерною для всієї Греції. Аттіка, Дельфи та Мілет не зазнали руйнувань, подібних до тих, в яких загинули Мікени, Іолк, Пілос та інші міста. Але дані з більшості інших місцевостей, як напр. Еліда, Фокіда тощо підтверджують трагічну картину руйнувань і занепаду. Як підсумував Дж. Девіс, «Регіональні траєкторії вторинного заселення і розвитку у Темні віки і після явно відрізнялися настільки сильно одна від одної за характером, масштабами та хронологією, що навряд чи можна вивести єдину модель для «становлення полісу». Davies J. The ‘Origins of the Greek Polis’: Where should We be Looking? // The Development of the Polis in Archaic Greece / ed. by Lynette G. Mitchell and P.J. Rhodes. - London and New York: Routledge, 1997. – p. 13. У будь-якому випадку вже у IX ст. до н.е. всі суттєві сліди великої мікенської цивілізації зникли, за винятком величких руїн її палаців та міст. Див.: Snodgrass A. Archaic Greece: The Age of Experiment / Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1980. – p. 15.

³⁰ Етимологія самого терміну «поліс» вказує на його походження у часи Темних віків. Хоча в лінійному письмі Б зустрічається цей термін *po-to-ri-jo* в якості (частини?) особистого імені і значення якого досі не розшифроване,

протягом IX – VIII ст. до н.е.³¹, коли з подоланням наслідків катастрофи Бронзової доби, відбувається стрімке зростання кількості населення, відновлення економічних зв'язків з іншими частинами світу, розвитком матеріальної культури та засобів виробництва.

Близько VIII ст. до н.е. в грецькому суспільстві відбуваються докорінні зміни не тільки в матеріальній культурі, але й у суспільному житті. Цим періодом датується віднайдення алфавітного письма, перші свідчення законодавчої діяльності, початок політичної історії грецького полісу, не говорячи вже про інтелектуальну революцію – розвиток поезії, літератури, матеріальної культури, наукової думки. А. Снодграс назвав цей період «структурною революцією»³², а А. Зайцев – «культурним переворотом», який за своїм значенням для історії людства дорівнює європейському Відродженню³³. В ході цієї революції відбувається формування полісної організації у більшості общин стародавньої Греції (хоча і далеко не в усіх). Згідно визначення, яке запропоноване в Реєстрі полісів архаїчного та класичного періодів, укладеному Копенгагенським центром дослідження полісу, у класичний період стародавньої Греції під полісом розумілася

«невелика, високоінституціоналізована і самоврядна громада дорослих громадян-чоловіків (*politai* або *astoi*), що проживала разом з дружинами та дітьми в міському центрі (що також називався *polis* або, подекуди, *asty*) та приміській оточуючій території (*chora* або *ge*), де також мешкали два інші типи населення: іноземці (*xenoi*) та раби. В якості політичної спільноти *polis* розглядався як вітчизна (*patris*) і ідентифікувалася власне з громадянами, аніж з територією. Так місто-етнічне позначення, тобто прикметник, утворюваний з топоніму, яким означався урбаністичний центр, використовувалося в якості назви полісу та індивідуально в якості прізвища, коли громадянин з відповідного полісу згадувався поряд з громадянами інших полісів. Дорослі громадяни-чоловіки володіли виключним правом на прийняття політичних рішень, але вони часто були об'єднані у ворогуючі фракції і така ворожнеча могла перерости у громадянську війну (*stasis*). Більше того полісам були притаманні часті війни; оборона полісу була головним аспектом життя громади і міський центр полісу зазвичай мав оборонні укріплення»³⁴.

В ідеологічному плані поліс означав новий політичний світогляд: на відміну від влади-власності Бронзової доби, концепція влади в полісі отримала «громадський» характер як «спільна річ» (що латинною безпосередньо так і називатиметься – *res publica*), що урядовується громадою, а не є у чийсь власності³⁵. Ця парадигма егалітарності, звичайно ж, не означала рівність всіх: грецьке суспільство було сексистським і глибоко расистським.

Іншим не менш важливим чинником розвитку ідеї *res publica* стало алфавітне письмо. Не тільки ідея відкритості та відповідальності полісного управління спонукає до широ-

дослідження індо-європейського коріння цього терміну вказує, що початково він означав «укріплення», «укріплене поселення на узвишші», про що свідчить синонімічне використання «полісу» та «акрополісу» в архаїчний період. Іншими словами цей термін з самого початку означав не «місто» і тим більше не «державу», а поселення на узвишші з оборонними укріпленнями. An Inventory of Archaic and Classical Poleis / ed. by Mogens Herman Hansen and Thomas Heine Nielsen. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – p. 16-17.

³¹ *Ibid.*

³² Snodgrass A. Archaic Greece: The Age of Experiment. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1980. – p. 13

³³ Зайцев А. И. Культурный переворот в Древней Греции VIII—V вв. до н. э. / Под ред. Л. Я. Жмудя. - 2-е изд., испр. и перераб. — Санкт-Петербург: Филологический факультет СПбГУ, 2000. – с. 31.

³⁴ An Inventory of Archaic and Classical Poleis / ed. by Mogens Herman Hansen and Thomas Heine Nielsen. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – p. 31.

³⁵ Davies J. The 'Origins of the Greek Polis': Where should We be Looking? // The Development of the Polis in Archaic Greece / ed. by Lynette G. Mitchell and P.J. Rhodes. - London and New York: Routledge, 1997. – p. 16.

кого використання писемності та утворення публічних архівів, поліс починає виступати хранителем як публічних, так і приватних документів³⁶. В умовах полісного урядування алфавітна писемність, з її більш широким поширенням у порівнянні з сучасними їй клинописом та єгипетським письмом, дала потужний інструмент соціального контролю та здійснення влади, окрім власне законодавства. Писемні документи на стелах, стінах та в храмах підкреслювали владу полісу, як в середині полісної держави, так і поза нею у інших підкорених полісах. Однак найважливішим наслідком алфавітної писемності в стародавній Греції стала візуалізація і, відповідно, підживлення, підтримання і захист ідеологічних цінностей полісної системи. Як підсумовує Р. Томас,

«... влада общини чи міста стала вражаюче видимою у публічних написах та записах. Письмо могло і не використовуватись досить широко для цілей управління, однак можна сказати, що публічні написи використовувались по суті для захисту і підтвердження цінностей міста. Громадяни, які заборгували державі, були публічно перелічені, хоча і тимчасово. Імена постійних порушників були перелічені на Акрополі та в інших містах як зрадників. ... Афіняни йшли на Акрополь, аби поглянути на публічні списки обвинувачених [у зраді]. Як і кам'яні списки тих, хто пав захищаючи місто, такі списки становили показові тексти, оприлюднені для покращення та заохочення решти громадян»³⁷.

Алфавітне фонетичне письмо створило умови для важливого когнітивного зсуву у цивілізаційній свідомості: воно дозволило не просто дослівну передачу мови (клинопис також не тільки передавав пряму мову, але й емоційні забарвлення³⁸), воно по суті стало на один щабель з мовою. Сама організація тексту, яка стала можливою за фонетичного письма, визначила двовимірний візуальний порядок тексту: по-перше, графічне зображення звуків мови в алфавітному письмі також оперує нефонетичними елементами (відступи між словами, коми, крапки, великі літери тощо), тобто виникає внутрішній когнітивний порядок самого тексту, що не залежить від усної мови, а по-друге, сама організація чи структура тексту, яка стала можливою за алфавітного фонетичного письма (абзаци, заголовки, виноски, посилання, зміст тощо) по суті визначила розрив між писемною та усною мовою³⁹. Як підсумувала в цьому контексті Сібіл Кремер, «Текст візуалізує не просто усні явища, а концептуальний зміст, такий як граматичні категорії, а також відносини між думками та структурами аргументів. Фонетичне письмо містить потенціал для відчутного представлення мови як теоретичної єдності»⁴⁰.

Алфавітне письмо відкрило шлях до освіченого суспільства, де писемність перестала бути привілеєм окремого замкненого класу⁴¹. Як зауважив Ж. Деріда, «... сама ідея

³⁶ Писемність також дозволяє запровадити системи фінансового контролю за витратами полісу та надходженням внесків від союзників та податків від підкорених міст. Див.: Sickinger J. *Public Records and Archives in Classical Athens* / Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1999. – p. 70-72.

³⁷ Thomas R. *Literacy and Orality in Ancient Greece* / Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – p. 139.

³⁸ Див. напр.: Foster B. *Humor and Cuneiform Literature* // JANES. *Journal of the Ancient Near Eastern Society*. – 1974. – Vol. 6. – p. 69-85.

³⁹ Див.: Krämer S. *Writing, Notational Iconicity, Calculus: On Writing as a Cultural Technique* // MLN. – 2003. – Vol. 118, No. 3. – p. 521.

⁴⁰ *Ibid.* – p. 521-522.

⁴¹ За підрахунками деяких вчених, кількість писемних людей в суспільствах з нефонетичним письмом, наприклад, в стародавньому Єгипті не перевищувала одного відсотку від всієї кількості населення Baines J. *Literacy and Ancient Egyptian Society* // *Man. New Series*. – 1983. – Vol. 18, No. 3. – p. 584.

Що стосується поширення писемності в стародавній Греції, згідно аналізу У. Гарріса, наприкінці епохи архаїки не більше 10% населення володіли у тій чи іншій мірі навиками писемності. Harris W. *Ancient Literacy* / Cambridge, Mass., London: Harvard University Press, 1989. – p. 61. Натомість Альфред Бернс обстоює позицію, що вже наприкінці VI ст. до н.е. досить широке коло осіб в афнському суспільстві були писемними, хоча писемність і не була

науки зародилася в певну епоху розвитку писемності – коли фонетичне письмо стало сприйматися як зразок для інших типів письма»⁴².

Зміст когнітивної революції, викликаної винаходом фонетичного письма досить вдало висловив Ж. Деріда:

«Лінійне фонетичне письмо поступово взяло гору над усіма іншими видами письма. Так, воно витіснило «міфограму», в якій всі аспекти письма (мистецтво, релігія, економіка, техніка) зливалися у єдність, воно допомогло обліку і накопиченню в господарюванні, воно стало схемою лінійного (по прямій чи по колу) розуміння історії, що переважає в європейській свідомості»⁴³.

Алфавітне письмо стало важливою передумовою розвитку полісної системи. По-перше, алфавітне письмо набагато простіше за попередні складові, клинописні чи ієрогліфічні системи письма⁴⁴. По-друге, воно, передаючи елементи як змісту, так і звуку пристосоване до чималої кількості діалектів однієї мови, зберігаючи зміст тексту, адже воно побудоване на чіткому зв'язку між символом (літерою) та звуком⁴⁵. По-третє, воно відкрило можливість загальної писемності у суспільствах, що його використовують.

Досить показовим фактом є те, що публічне використання писемності у містах-державках стародавньої Греції, зафіксоване вже у середині VII ст. до н.е., практично століття пізніше перших свідчень про виникнення давньогрецького алфавітного письма⁴⁶, і пов'язане в першу чергу з виникненням законодавства та виборних публічних посад⁴⁷. Згадки про законодавчу діяльність Зелевка у м. Локрі (Південня Італія) відносять його законотворчість до середини VII ст. до н.е., не більше ніж десятиліттями пізніше датуються згадки про реформи Драконта, а діяльність Солона в Афінах відноситься до бл. 600 р. до н.е.⁴⁸. Таким же чином найдавніший законодавчий акт, що дійшов до наших днів – закони з міста Дрерос (Крит) – також датуються 650-600 рр. до н.е.⁴⁹

загальною. Див.: Burns A. *Athenian Literacy in the Fifth Century B.C.* // *Journal of the History of Ideas.* – 1981. – Vol. 42, No. 3. – p. 371-387.

⁴² Деррида Ж. О граматилогії / пер. с фр. и вступ. статья Наталии Автономовой. – М.: Изд-во «Ad Marginem», 2000. – с. 36.

Звичайно, це процес простягнувся на декілька століть. Власне саме алфавітне письмо не вело автоматично до поширення писемності чи його «демократизації». В Палестині, незважаючи на існування алфавітного письма писемність залишалася у вузькому колі священників та бюрократів. Див.: Burns A. *Athenian Literacy in the Fifth Century B.C.* // *Journal of the History of Ideas.* – 1981. – Vol. 42, No. 3. – p. 372. Лише в VI-V ст. до н.е. в полісах Греції та Іонії формується суспільство, яке можна назвати писемним в силу поширення навиків письма серед широких верств населення. Goody J., Watt I. *The Consequences of Literacy // Literacy in Traditional Societies* / ed by Jack Goody. – Cambridge: Cambridge University Press, 1968. – p. 40.

⁴³ Деррида Ж. О граматилогії / пер. с фр. и вступ. статья Наталии Автономовой. – М.: Изд-во «Ad Marginem», 2000. – с. 40. Цей висновок підтверджується і археологічними даними. Так наприклад, після віднайдення давньогрецького алфавітного письма, сфера застосування складового письма на Кіпрі швидко звузилося до культових потреб святилища у Пафосі, а саме письмо кінець-кінцем зникло після занепаду культу в елліністичні часи. Houston S, Baines J., Cooper J. *Last Writing: Script Obsolescence in Egypt, Mesopotamia and Mesoamerica // Comparative Studies in Society and History.* – 2003. – Vol. 45, No. 3. – p. 434.

⁴⁴ Див.: Burns A. *Athenian Literacy in the Fifth Century B.C.* // *Journal of the History of Ideas.* – 1981. – Vol. 42, No. 3. – p. 372.

⁴⁵ Див.: Gillooly W. *The Influence of Writing-System Characteristics on Learning to Read // Reading Research Quarterly.* – 1973. – Vol. 8, No. 2. – p. 178.

⁴⁶ Holkeskamp K.-J. *Arbitrators, Lawgivers and the “Codification of Law” in Archaic Greece // Mètis. Anthropologie des mondes grecs anciens.* – 1992. – Vol. 7, No. 1-2. – p. 63.

⁴⁷ Див.: Thomas R. *Literacy and Orality in Ancient Greece / Cambridge: Cambridge University Press, 1992.* – p. 65-66.

⁴⁸ Thomas R. *Literacy and Orality in Ancient Greece / Cambridge: Cambridge University Press, 1992.* – p. 66. Докл. див.: Holkeskamp K.-J. *Arbitrators, Lawgivers and the “Codification of Law” in Archaic Greece // Mètis. Anthropologie des mondes grecs anciens.* – 1992. – Vol. 7, No. 1-2. – p. 49-81.

⁴⁹ Thomas R. *Literacy and Orality in Ancient Greece / Cambridge: Cambridge University Press, 1992.* – p. 66.

Таким чином давньогрецьке алфавітне письмо заклало фундаментальні основи для виникнення полісу з його ідеологією *res publica* і, згодом, законодавства. Його роль, звичайно, полягала в уможливленні формування системи права як соціального регулятора, відмінного від парадигми адміністрації, притаманної для держав Бронзової доби, для якої загальне поширення писемності не було необхідною передумовою. Алфавітне письмо стало важливим чинником, який наклався на соціальні процеси формування середземноморського полісу часів «структурної революції», розпочатої у VIII ст. до н.е. Саме в рамках цих процесів відбулося формування ідеї загальних правил (спочатку процедурних, і лише згодом матеріальних⁵⁰), обов'язкових для всіх громадян полісу.

Підсумовуючи, слід визнати, що хоча ми дійсно завдячуємо стародавнім грекам та римлянам виникненню ідеї народовладдя, ця ідея має мало спільного з давньогрецькою *demokratia*. Сама ідея представницького урядування походить з ідеологеми *res publica*, що лежала в основі ідеології давньогрецького полісу. Її становлення в свою чергу стало наслідком цивілізаційного катаклізму XIII-X ст. до н.е., коли разом з державами Бронзової доби загинула ідея влади-власності. Невеликі громади, що послали на уламках цих держав, були змушені самостійно вирішувати питання оборони, урядування, самозабезпечення тощо. Це вело до консолідації і розвитку суспільного життя. А винахід фонетичного письма дозволив розвивати ідеологічну базу полісу, візуалізуючи і фіксуєючи спільні цінності, ідеали для їх захисту і підтвердження. Саме з такою метою виникає законодавство – візуалізувати і фіксувати рішення, що мають значення для громади з тим, аби забезпечити від зловживань і порушень.

Демократія: сучасне розуміння

Термін «демократія» досить швидко зникає з обігу у часи Римської імперії і Середньовіччя. В англійській мові він з'являється лише в XVI столітті⁵¹. У цей же час відбувається відродження античної, а точніше римської традиції республіканізму, яка згодом у XVIII ст. дасть ідеологічне підґрунтя Американській та Французькій революціям. Ця традиція, в якій терміни «демократія» і «республіка» стають досить наближеними і подекуди синонімічними, зовсім не була «демократичною» в сучасному розумінні, адже заперечувала загальне виборче право⁵².

У цей період ставлення до терміну залишалось суперечливим. Так один з батьків-засновників США Джеймс Медісон писав: «Демократії завжди були сценами смуту та розбрату; завжди виявлялися нездатними забезпечити особисту безпеку або права власності; і загалом були настільки ж скороминущі як і насильницькі у своєму падінні»⁵³.

⁵⁰ Так найдавніший писаний закон з критського міста Дрерос (бл. 650 р. до н.е.) стосується власне процедурних питань діяльності посадовців поліса. Див.: Robb K. Literacy and Paideia in Ancient Greece. - New York, Oxford: Oxford University Press, 1994. – р. 85-87. Як підсумовує Кевін Робб, ймовірно, писані закони спочатку не стосувалися найглибших моральних проблем чи найважливіших заборон, якими переймалася громада; ці питання залишалися у сфері дії традиційних усних звичаїв, на які громада тривалий час до того покладалася. Так з практичної громадянської точки зору, перебування на посаді магістрату, утворення нової посади могли бути спочатку набагато важливішими для фіксації на письмі і таким чином попередження усних маніпуляцій, аніж, скажімо, врегулювання на рівні громади відповідальності за навмисне вбивство, яка ніколи не піддавалася серйозним сумнівам. Писані закони, як вбачається, спершу стосувалися питань, що лежали поза межами основних проблем громади чи прийнятних практик, хоча такий висновок є досить дивним для нашої сучасної освіченої інтуїції. Ці проблеми були залишені в сфері регулювання сталих усних звичаїв. Як наслідок, писане право виникає лише поступово. Воно не вистрибує цілісним, у формі всезагального, чіткого кодексу «всіх законів».

Ibid. – р. 87. До речі, саме в цих законах Дрероса вперше зустрічається термін «поліс». *Ibid.* – р. 86.

⁵¹ Williams R. Democracy // Democracy: Key Concepts in Critical Theory / P. Green ed. - New Jersey: Humanities Press, 1993. – р. 19.

⁵² Див.: Crick B. Democracy: A Very Short Introduction / Oxford: Oxford University Press, 2002. - p.5.

⁵³ Федералист № 10 // Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Москва:

На противагу демократії Медісон висував концепцію республіки. Алексіс де Токвіль, півстоліття пізніше, також визнавав: «Я сприймаю демократичні інститути розумом, але за інстинктом належу до аристократії, тобто зневажаю натовп і боюся його. Я пристрасно люблю свободу, законність, повагу до прав, але не демократію»⁵⁴.

В ХХ столітті термін демократія зазнав, мабуть, найбільших маніпуляцій з боку авторитарних і тоталітарних режимів: «президентська демократія» (Абдель Насер, Єгипет), «базова демократія» (Мухамед Айюб Хан, Пакистан)⁵⁵, «керована демократія» (Сукарно, Індонезія)⁵⁶, «органічна демократія» (Франсіско Франко, Іспанія)⁵⁷, «селективна демократія» (Альфредо Стресснер, Парагвай)⁵⁸, «неодемократія» (Рафаель Трухільйо, Домініканська Республіка)⁵⁹ тощо. Це було б з категорії історичних курйозів, але за часів Сталіна набула нового змісту концепція «народної демократії», сформована для легітимізації державних переворотів в країнах Центральної та Східної Європи після II світової війни⁶⁰ і реанімована в 2014 році для новоутворень на сході України. В основу цієї концепції покладені «принципи всевладдя керованих робітничим класом народних мас, соціалістичного демократизму, гуманізму та інтернаціоналізму»⁶¹. Примат волі народних мас, що втілюється у концепцію «єдності волі народу»⁶² робить конституційні форми, законодавчі обмеження і регулювання декларативними, делегітимізує попередній конституційний лад, а сама «народна демократія» виступає як певна перехідна модель управління. При цьому межі між державою і громадянським суспільством стираються, адже за загальною ідеологією народної демократії «державна має повністю злитися з суспільством, ... його органи і установи будуть перетворені в систему суспільного самоврядування комуністичного суспільства»⁶³. Це дає ефект розриву в конституційному континуїтеті, що має легітимізувати нове політичне утворення в обхід конституційних процедур, які хоча і не скасовуються, але визнаються такими, що мають поступитися «народній волі». Так, власне і відбулося з країнами «народної демократії» після II світової війни.

Що ж таке демократія як ідея чи прагнення європейської цивілізації? Дж. Шумпетер досить влучно розвінчав те, що він назвав «класичною доктриною демократії», а саме, що «демократичний метод полягає у такій сукупності інституційних засобів прийнят-

Издательская группа “Прогресс” – “Литера”, 1994. – с. 83.

⁵⁴ Цит. за: Канфора Л. Демократия. История одной идеологии / пер. с итал. А. Миролюбовой; Санкт-Петербург: «Александрия», 2012. – с. 33.

⁵⁵ Див.: Белокреницкий В. Авторитаризм и демократия в условиях Афганистана и Пакистана / Вячеслав Яковлевич Белокреницкий, Руслан Романович Сикоев. – Москва: Институт востоковедения РАН, 2013. – с. 93.

⁵⁶ Див.: Crouch H. Patrimonialism and Military Rule in Indonesia // World Politics. – 1979. - Vol. 31, No. 4. – p. 573-575.

⁵⁷ Див.: Groves T. Imagining a Democratic Future, Forgetting a Worrisome Past: Educational Policy, School Textbooks, and Teachers under the Franco Regime / Tamar Groves and Cecilia Milito Barone // War & Society. – 2014. - Vol. 33 No.1. – p. 43–58.

⁵⁸ Riquelme M. Toward a Weberian Characterization of the Stroessner Regime in Paraguay (1954-1989) // European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. – 1994. - No. 57. - p. 29-51.

⁵⁹ Wiarda H. Law and Political Development in Latin America: Toward a Framework for Analysis // The American Journal of Comparative Law. – 1971. - Vol. 19, No. 3. – p. 448.

⁶⁰ Народна демократія в сталінському розумінні була визначена як нова форма диктатури пролетаріата, а народно-демократична держава як держава перехідного періоду. Див.: Мокшин В. К. Воздействие СССР на общественные изменения в странах Восточной Европы в 1940-е годы // Вестник Северного (Арктического) Федерального Университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2008. - № 4. – с. 52; Rosa R. The Soviet Theory of «People’s Democracy» // World Politics. – 1949. - Vol. 1, No. 4. - p. 489-510.

⁶¹ Ронин С. Л. Конституция СССР 1936 г. / С.Л.Ронин. – Москва: Юридическая литература, 1957. – с. 110

⁶² Лукьянчикова Л. В. Проблема народовластия в советской политико-философской традиции // Вестник Челябинского государственного университета. - 2011. - № 19(234). Право. Вып. 28. - с. 46.

⁶³ Чефранов В. А. Развитие социалистической демократии как закономерность преобразования советского государства в коммунистическое общественное самоуправление : дис. ... канд. филос. наук. - Харьков, 1962. - с. 251.

тя політичних рішень, за допомогою яких реалізується спільне благо шляхом надання самому народу можливості вирішувати проблеми, обираючи індивідів, які збираються для того, щоб виконати його волю»⁶⁴. Розглянувши алогічність і неможливість головного посилю цієї класичної доктрини щодо можливості народу самому вирішувати проблеми, Дж. Шумпетер запропонував таке розуміння демократії: «демократичний метод полягає у такому інституційному устрої для прийняття політичних рішень, у якому індивіди набувають владу приймати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоса виборців»⁶⁵.

С. Ліпсет під впливом Дж. Шумпетера дав таке визначення демократії: «демократія (в складному суспільстві) означає політичну систему, яка надає регулярні конституційні можливості для зміни урядуючих посадових осіб. Це є соціальним механізмом для вирішення проблеми здійснення вибору рішень на рівні всього суспільства між групами з різними інтересами, який дозволяє найширшим верствам населення впливати на такі рішення через їхню здатність обирати між різними претендентами на політичні посади... Це визначення передбачає наявність декількох особливих умов: (а) «політичної формули», системи переконань, що легітимізують демократичну систему і визначають конкретні інститути – партії, вільну пресу, тощо – що є легітимізовані, тобто прийняті всіма як належні; (б) одна група політичних лідерів на посадах; та (в) одна чи декілька груп лідерів, що не мають посад, і які діють як легітимна опозиція, що намагається вибороти посади»⁶⁶. До того ж С. Ліпсет робить спостереження, що і зараз залишається предметом наукових досліджень⁶⁷, що «чим більш благополучною є нація, тим більші шанси, що вона підтримуватиме демократію»⁶⁸.

В науковій доктрині є багато інших визначень демократії. Не рахуючи тих, що залишаються в тенетах застарілої «класичної доктрини», переважна більшість з них слідує шумпетерівській концепції. Визначення Дж. Шумпетера було індоктриноване як частина європейського *acquis*⁶⁹ – загального консенсусу, що був сформований європейською ін-

⁶⁴ Schumpeter J. *Capitalism, Socialism and Democracy* / London and New York: Routledge, 1994. – p. 250.

⁶⁵ *Ibid*, p. 269.

⁶⁶ Lipset S. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // *The American Political Science Review*. – 1959. – Vol. 53, No. 1. – p. 71.

⁶⁷ Див.напр.: Hyden G. *Development and Democracy: An Overview* // *Development and Democracy: What Have We Learned and How?* / ed. by Ole Elgström, Goran Hyden. – London: Routledge, 2002. – p. 5-7; Cheibub J. *Modernization Theory: Does Economic Development Causes Democratization* / Jose Antonio Cheibub, James Raymond Vreeland // *The Oxford Handbook of the Politics of Development* / ed. by Carol Lancaster, Nicolas van de Walle. – Oxford: Oxford University Press, 2018. – p. 6-10.

⁶⁸ Lipset S. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // *The American Political Science Review*. – 1959. – Vol. 53, No. 1. – p. 75.

⁶⁹ В самій етимології *acquis* закладені міцні архетипи колоніальної епохи, «стандарти цивілізації», що визначали виокремленість, винятковість Європи часів XIX ст. Безпосередньо етимологія терміну *acquis* походить з французької колоніальної спадщини, де у часи кризи колоніальної імперії ще задовго до заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі була розроблена концепція *acquis colonial*. Див.: Silvia S., Sampson A. *Acquis Communautaire and European Exceptionalism: A Genealogy* / ACES Working Paper 2003.1. – Washington, DC: American Consortium on European Union Studies. EU Center, 2003. – p. 16; Chetouani L. *Langues du pouvoir et pouvoirs de la parole dans les pays maghrébins* // *Mots*. – 1997. – Vol. 52. – p. 74. Ця концепція поступово сформувалась за формою та змістом до початку 50-х років XX ст. у період розгортання кризи французької колоніальної імперії. Otayek R. *La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines* // 8ème Congrès de l'Association Française de Science Politique / Table Ronde n°4 : Les régimes politiques revisités : analyse comparative des recompositions des rapports politics/policiers – Lyon, 2005. – p. 5.

Вперше в суто європейському контексті термін *acquis* увійшов в ужиток у формі словосполучення *acquis communautaire* під час першої хвилі розширення Європейських Співтовариств. Див. напр.: Goebel R. *The European Union Grows: The Constitutional Impact of the Accession of Austria, Finland and Sweden* // *Fordham International Law Journal*. – 1995. – Vol. 18. – p. 1092-1190; Delcourt C. *The Acquis Communautaire: Has the Concept had its Day?* // *Common Market Law Review*. – 2001. – Vol. 38 - No. 4. – p. 829-70; Gialdino C. *Some Reflections on the Acquis Communautaire* // *Common Market Law Review*. – 1995. – Vol. 32. – p. 1089-1121; Pescatore P., *Aspects judiciaires de l'acquis communautaire* // *Revue trimestrielle de droit européen*. – 1981. – Vol. 21. – p. 617-57; Preston C. *Obstacles to*

телектуальною елітою повоєнної епохи та виник в ході тривалої еволюції європейської правової традиції. Тому, коли ми говоримо про європейські стандарти демократії чи виборів, то можна бути впевненим, що в розумінні всіх європейських міжнародних організацій (ЄС, Ради Європи, ОБСЄ), він має однакове змістовне навантаження, незалежно від того, до якого з *acquis* його відносимо та в яких документах він втілений. Іншими словами, з повною впевненістю можна говорити про існування європейського *acquis*, як політико-правового явища, що характеризує спільні принципи, ідеї, концепції, стандарти та вимоги, що історично склалися у національних правових системах і в наслідок їхнього впливу були в подальшому напрацьовані на рівні провідних європейських організацій.

Якщо поглянути на визначення чи розуміння, що надаються поняттю демократії в документах європейських міжнародних організацій, такі визначення слідують в руслі шумпетерівській концепції. Так автори проекту Зеленої книги Ради Європи про майбутнє демократії в Європі дають таке визначення: «Сучасна політична демократія – це режим чи система урядування, за якої правителі є відповідальними за свої дії в публічній сфері перед громадянами, що діють опосередковано через конкуренцію і співпрацю їхніх представників»⁷⁰.

В практиці Європейського Суду з прав людини також імпліцитно закладене розуміння демократії в шумпетерівському сенсі. Хоча від початку розробники Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не мали чіткого уявлення щодо демократичної моделі, яка має бути покладена в її основу. Скоріш, демократія при

EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe // Journal of Common Market Studies. – 1995. – Vo. 33. - No. 3. – p. 451-63; Wiener A. The Embedded Acquis Communautaire: Transmission Belt and Prism of New Governance // European Law Journal. – 1998. – No. 4; Jørgensen K. The Social Construction of the Acquis Communautaire: A Cornerstone of the European Edifice // European Integration Online Papers. – 1999. – Vol. 3. - No. 5. // <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-005a.htm>>.

Однак згодом використання цього терміну вийшло за межі питань приєднання нових держав-членів до ЄС. Його трансцендентний характер визначив подальше запозичення терміну *acquis* іншими міжнародними організаціями. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції 1290 (2002) «Майбутнє співробітництво між Європейськими інституціями» від 26 червня 2002 року вказала:

Acquis Ради Європи щодо встановлення стандартів в сфері демократії, верховенства права та основоположних прав людини і свобод має розглядатися як дороговказ до широкого європейського політичного проекту, а Європейський суд з прав людини має розглядатися як виключна судово основа будь-якої такої майбутньої архітектури.

Resolution 1290 (2002) Future co-operation between European institutions, text adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 26 June 2002 (21st Sitting), para. 12.

Таким же чином ОБСЄ в Декларації про співробітництво між Радою Європи та Організацією з безпеки та співробітництва в Європі, схваленій Рішенням № 670 від 25 квітня 2005 року Постійної ради ОБСЄ, серед іншого, визначила в якості підґрунтя такого співробітництва «чинне правове *acquis* Ради Європи». Див.: Declaration on Co-operation between the Council of Europe and the Organization for Security and Co-Operation in Europe, annexed to Decision No. 670 “Co-Operation between the Organization for Security and Co-operation in Europe and the Council Of Europe” adopted on the 553rd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEC/670, 28 April 2005.

Термін *acquis* ОБСЄ також входить у вжиток в 2004 році, коли постійний представник Фінляндії при ОБСЄ посол Алексі Геркконен у своєму виступі охарактеризував принципи, норми та зобов'язання в рамках ОБСЄ як «*acquis* ОБСЄ» (the OSCE *acquis*). Intervention by Ambassador Aleksī Härkönen, Permanent Representative of Finland to the OSCE, at the Annual Security Review Conference 24 June 2004, PC.DEL/588/04. І вже наступного року у вступі до видання на честь тридцятиріччя Гельсінкського Заключного акту «Культура діалогу. *Acquis* ОБСЄ 30 років після Гельсінкі» було зазначено: «Це видання містить загальний огляд розвитку *acquis* ОБСЄ (Наради з безпеки та співробітництва в Європі) / ОБСЄ (Організації з безпеки та співробітництва в Європі), яке складається з загальних принципів та більш деталізованих зобов'язань в рамках трьох вимірів Організації: політико-військового, економічного і екологічного та людського. Воно представляє компоненти *acquis* та механізми їхньої імплементації у діалозі з державами-учасниками ОБСЄ, міжнародними та неурядовими організаціями». Evers F., Kahl M., Zellner W. The Culture of Dialogue. The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki / Hamburg: CORE, Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), 2005. – p. 5.

⁷⁰ Green Paper on the Future of Democracy in Europe for the Council of Europe / ed. by Philippe C. Schmitter, Alexander H. Trechsel. - p. 16.

розробці тексту Конвенції розглядалася як антитеза диктатурі і тоталітаризму. Так, в Підготовчих матеріалах до проекту Конвенції йдеться про те, що вона розробляється з метою «попередження повернення тоталітаризму», для «захисту наших народів від диктатури» та з метою «посилення опору в усіх наших державах підступним спробам підірвати наш спосіб життя»⁷¹. На думку розробників, Конвенція мала «визначити і гарантувати політичну основу об'єднання європейських націй», «забезпечити, що держави-члени Ради Європи є демократичними і залишатимуться демократичними», а сам документ – стати «правовим кодексом для демократій»⁷².

Не маючи на увазі якоїсь конкретної моделі демократії, розробники Конвенції, тим не менш, усвідомлювали, що процедурна демократія⁷³ міжвоєнної доби не може бути ефективним запобіжником проти авторитаризму. Вже укладаючи Статут Ради Європи повоєнні держави в Преамбулі прямо вказали на важливість «духовних та моральних цінностей, які є спільним надбанням їхніх народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та верховенства права», а такі цінності є принципами, «які становлять підвалини кожної справжньої демократії»⁷⁴.

Вибудовуючи архітектуру Конвенції на антитезі диктатурі і тоталітаризму, розробники виходили з тих самих міркувань, що і розробники Основного Закону повоєнної західної Німеччини: воля більшості має бути обмежена певними засадничими цінностями особистої свободи, політичної свободи та верховенства права, а таке обмеження є можливим виключно якщо права людини отримують юридичне значення⁷⁵. Ця ідея в подальшому була повністю підтримана Європейським Судом з прав людини. Так у справі *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Суд вказав⁷⁶:

Демократія, безсумнівно, становить основоположну характеристику європейського публічного порядку...

Це слідує, по-перше, з Преамбули до Конвенції, яка визначає досить явний зв'язок між Конвенцією та демократією, вказуючи, що дотримання та подальша реалізація прав людини та основних свобод найкращим чином забезпечується ефективною політичною демократією, з одного боку, та спільним розумінням та дотриманням прав людини, з іншого ... Преамбула далі підтверджує, що європейські держави мають спільне надбання політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права. Суд вже вказував, що в такому спільному надбанні слід шукати основоположні цінності Конвенції ...; Суд також неодноразово зазначав, що Конвенція була розроблена для підтримки та розвитку ідеалів та цінностей демократичного суспільства ...

⁷¹ Див.: Collected edition of the Travaux préparatoires of the European Convention on Human Rights / Council of Europe = Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme / Conseil de l'Europe. - The Hague ; Boston ; London ; Dordrecht ; Lancaster : Martinus Nijhoff, 1975-1985. – 8 vols. - Vol.1. Preparatory Commission of the Council of Europe, Committee of Ministers, Consultative Assembly (11 May – 8 September 1949). - The Hague : Martinus Nijhoff, 1975. – p. 30, 192.

⁷² Ibid. p. 4, 50, 60.

⁷³ Такий вид демократії забезпечує рамки для прийняття рішень, але не приписує власне такі рішення. Див.: Fox G. Intolerant Democracies / Gregory H. Fox, Georg Nolte // Harvard International Law Journal. – 1995. – Vol. 36, No. 1. - p. 14.

⁷⁴ Статут Ради Європи. Лондон, 5 травня 1949 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2006. - № 5, Книга 2. – с. 435.

⁷⁵ Розробники проекту Основного Закону ФРН були переконані, що повноваження нового Конституційного Суду мають бути розширені, аби він став «реальним захисником Конституції», а конституційна скарга, на думку німецьких конституціоналістів, сама по собі має стати інструментом перетворення основних прав на юридичні права, що підлягають реальному судовому захисту. Borowski M. The Beginnings of Germany's Federal Constitutional Court // Ratio Juris. – 2003. - Vol. 16, No. 2. – p. 159-160.

⁷⁶ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1997), para. 45.

Крім цього, статі 8, 9, 10 та 11 Конвенції вимагають, щоб втручання у здійснення встановлених ними прав оцінювалось відповідно до критерію “необхідності в демократичному суспільстві”. Єдиним типом необхідності, який здатен виправдати втручання у будь-яке з названих прав, є, той, який може претендувати на те, що походить від “демократичного суспільства”. Демократія таким чином виявляється єдиною політичною моделлю, встановленою Конвенцією, та відповідно єдиною моделлю, що сумісна з нею.

Становлення розуміння демократії для цілей Конвенції, звичайно, відбувалося поступово. Це наочно ілюструється практикою за статтею 3 Протоколу № 1. Як визнав сам Суд, «Що стосується характеру прав, що таким чином закріплені в статті 3, то погляд Комісії⁷⁷ зазнав еволюції. Від ідеї “інституційного” права на проведення вільних виборів (рішення від 18 вересня 1961 року щодо прийнятності заяви no. 1028/61, X v. Belgium, Yearbook of the Convention, т. 4, с. 338) Комісія поступово перейшла до концепції “загального виборчого права” (див. зокрема рішення від 6 жовтня 1967 року щодо прийнятності заяви no. 2728/66, X v. the Federal Republic of Germany, op.cit., т. 10, с. 338), а по тому, як наслідок – до концепції суб’єктивного права на участь – “право голосувати” та “право бути обраним до законодавчого органу” (див. зокрема рішення від 30 травня 1975 року щодо прийнятності заяв nos. 6745-6746/76, W, X, Y and Z v. Belgium, op. cit., т. 18, с. 244). Суд підтверджує цей останній з підходів»⁷⁸.

Конвенція, як неодноразово вказував Суд, не вимагає запровадження певної виборчої моделі, як наприклад мажоритарна, пропорційна або змішана. Так у справі *Liberal Party, Mrs R. and Mr P. v. United Kingdom* Комісія з прав людини зазначила: «Стаття 3 Першого Протоколу не може тлумачитися як стаття, яка встановлює конкретну виборчу систему, яка б гарантувала, що загальна кількість голосів, поданих за кожного кандидата чи групу повинна відображатися у складі законодавчих зборів. Як проста мажоритарна система, так і система пропорційного представництва, тому сумісні з цією статтею»⁷⁹. Адже на думку Суду, «будь-яке виборче законодавство повинно розглядатися в світлі політичної еволюції відповідної держави, оскільки певні риси, які не можуть вважатися прийнятними в контексті однієї системи, можуть бути виправдані в контексті іншої», що, тим не менш, зобов’язує держави дотримуватися основоположного принципу статті 3 - принципу «вільного вираження поглядів людей при виборі законодавчого органу»⁸⁰.

Таким чином, за останні сімдесят років склався певний загальноєвропейський консенсус щодо розуміння демократії, в основі якого покладена ідея повної участі всіх громадян в політичному процесі з одним важливим застереженням: «над формальним розумінням правління більшості, яке стосується способу прийняття рішень, стоїть вимога, аби більшість поважала рівну цінність всіх громадян»⁸¹

Мажоритарний фантом демократії і його запобіжники

Демократія з часів Французької революції розглядалася як система визначення загальної волі народу, тобто як система процедур, які дозволяють формувати представницькі органи, наділені правом приймати рішення:

⁷⁷ Орган, що існував до набрання чинності Протоколом № 11, тобто з 1955 по 1998 роки, і займалася первісним розглядом заяв на предмет прийнятності.

⁷⁸ *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* (1987), para. 51.

⁷⁹ *Liberal Party, Mrs R. and Mr P. v. United Kingdom* (1980), decision of the Commission, para. 4.

⁸⁰ Див. *Mathieu-Mohin and Clerfayt* (1987), para. 54; *Podkolzina v. Latvia*, (2002), para. 33.

⁸¹ Lautenbach G. *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights* / Oxford: Oxford University Press, 2013 - p. 65.

«[Деякі теоретики вважають, що «демократія» означає] колективну волю, що вже існує, очікуючи свого віднайдення демократичними інституціями. До того, як такі інституції встановлені, однак, такої колективної волі не існує. Політичні інституції і процедури прийняття рішень повинні створити умови, за яких уперше політична спільнота зможе сформувати свою колективну волю. Такі інституції та процедури визначають, чиї погляди братимуться до уваги при формуванні такої колективної волі, і визначають засоби визнання такої колективної волі. Жодної унікальної «раціональної» інституційної архітектури не існує для формування такої волі. Кожна сукупність інституцій та практик становить відмінну соціальну конституцію колективної волі»⁸².

Б. Ропер визначає демократію як «форму правління (чи самоуправління), яка передбачає реальні механізми, за допомогою яких громадяни можуть здійснювати суттєвий вплив на прийняття урядових рішень та формування урядової політики»⁸³. Такий погляд на демократію – наслідок сакралізації *volonté general* (загальна воля) руссіанівського загального волевиявлення, примату мажоритарного дискурсу демократії, що відкрив шлях диктатурі більшості і, як наслідок, дав зброю противникам демократії знищити її за допомогою демократичних процедур. Саме за такою логікою, встановлення націонал-соціалістичного режиму Гітлера відбулося у відповідності до процедур, передбачених Веймарською Конституцією, а власне конституційним підґрунтям, на підставі якого 24 березня 1933 року були запущені парламентські механізми встановлення цього режиму, став народний плебісцит 5 березня 1933 року⁸⁴.

До становлення повоєнного ліберального конституціоналізму, з його наголосом на цінностях конституційної демократії і правах людини, панівною була концепція мета-конституції або «абсолютної конституції», якщо послугуватися термінологією Карла Шмітта. Ця мета-конституція, по суті, становила форму установчої влади, вічно присутньої і готової вивільнити свої руйнівні сили для докорінної зміни або встановлення нового конституційного порядку. Теоретичні рамки такого підходу, закладені у працях Р. Карпе де Мальберга у Франції, Р. Шменда Г. Геллера, П. Лабанда в Німеччині, були розвинуті К. Шміттом. Згідно його теорії існує «абсолютна конституція», яка по суті є установчою владою, адже виражає екзистенціальну волю народу. Це «конкретний спосіб існування, наданий кожній політичній спільноті», «конкретна колективна умова політичної єдності і соціального порядку конкретної держави»⁸⁵. Екзистенціальна воля народу завжди залишається поза позитивним правом, поза правопорядком, як потенційна можливість докорінної зміни такого правопорядку. Абсолютна конституція породжує позитивну конституцію – рішення про форму урядування. Ця позитивна конституція є основою для побудови релятивної конституції – власне конституції як тексту і практики. Питання внесення змін до конституції, тому, є частиною релятивної конституції. З огляду на такий взаємозв'язок, конституція як текст може бути змінена, але не позитивна чи абсолютна конституції. Тільки зміна абсолютної конституції може змінити позитивну конституцію політичної спільноти і то тільки через певні революційні зрушення⁸⁶. Другим наслідком такої логічної конструкції є те, що внесення змін до конституційного тексту не впливає на абсолютну конституцію, але зміна абсолютної конституції може стерти

⁸² Richard H. Pildes and Elizabeth S. Anderson, *Slingshot Arrows at Democracy: Social Choice Theory, Value Pluralism, and Democratic Politics* // *Columbia Law Review*. – 1990. – Vol. 90. – p. 2121, 2197–98.

⁸³ Roper B. *The History of Democracy. A Marxist Interpretation* / London: Pluto Press, 2013. – p. 1. Б. Ропер вважає, що в історії ідеї демократії можна виділити три окремі форми демократії: афінську, ліберально-представницьку та соціалістичну демократію участі (англ. - socialist participatory democracy).

⁸⁴ Див.: van der Walt J. *The Horizontal Effect Revolution and the Question of Sovereignty*. – Berlin, Boston: Walter de Gruyter, 2014. – p. 307.

⁸⁵ Schmitt C. *Constitutional Theory* / transl. and ed. by Jeffrey Seitzer. – Durham and London: Duke University Press, 2008. – p. 59.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 70-75.

як позитивну, так і релятивну конституції: «Нікого не цікавить процедура внесення змін до конституції у часи реальної революції і було б безглуздом покладатися на ці процедури для придушення, обґрунтування чи внесення плутанини у дійсні революції»⁸⁷.

З точки зору такого підходу воля більшості, навіть ситуативна, завжди стоїть над позитивною конституцією. Руссіанівська *volonté general* переосмислена і розвинута у XIX – першій половині XX століть стала, таким чином, засобом легітимного знищення демократичних режимів у міжвоєнний період у багатьох європейських державах і призвела до ефекту «суїцидальної демократії»⁸⁸, коли демократичні процедури були використані противниками демократії для набуття влади у конституційний спосіб з подальшою ліквідацією демократичного режиму.

На відміну від французької егалітарної концепції, батьки-засновники американської республіки усвідомлювали небезпеку влади більшості. Як вказував Джеймс Медісон, «За республіканського ладу дуже важливо не лише захищати все суспільство від пригнічення з боку правителів, а й захищати одну його частину від несправедливості іншої... Якщо більшість буде об'єднана якимось спільним інтересом, то це може створити загрозу правам меншості»⁸⁹.

Трагічний досвід фашистських, нацистських і авторитарних режимів у Європі призвів до переосмислення ідеї конституції і конституціоналізму у повоєнний період. На місце суїцидальної конституції, тобто конституції як тексту, приходять ідея конституційних цінностей, принципів і прав людини, з якої логічним чином розвивається ідея спеціального органу захисту таких цінностей і принципів конституції, який має стояти на заваді мажоритарному фатуму демократії. Так виникає ідея органу конституційної юрисдикції, що має не тільки вирішувати конфлікти між гілками влади, але й слугувати запобіжником проти феномену суїцидальної демократії, виконувати функцію захисту конституції і конституційного ладу.

Зasadничий принцип верховенства Конституції, зі свого боку, означає не тільки ієрархію норм в правовій системі. Якщо його викласти іншими словами, а саме, що принцип верховенства Конституції означає підпорядкування закону положенням, принципам і цінностям Конституції і, як наслідок, підпорядкування волі законодавця таким положенням, принципам і цінностям⁹⁰ - змінюється сама констеляція найвищих органів державної влади. Функціонально місія захисту Конституції виводить орган конституційної юрисдикції на щабель, вищий за класичну тріаду влади (законодавча, виконавча, судова). Конституційний суд стає арбітром над всіма іншими державними органами і посадовими особами держави. Адже як зазначає С. Шевчук, конституційні цінності, принципи, права і свободи людини повинні сприйматися як такі, що мають найвищу юридичну силу, та домінувати над результатами діяльності законодавця, тобто бути вищими за закони та інші нормативно-правові акти⁹¹.

Цей парадокс набув інституціональних форм з розвитком концепції антимажоритарного запобіжника в конституційній демократії – органу конституційної юрисдикції. Два процеси – сакралізація конституційного тексту через виведення трансцендентних конституційних принципів і цінностей, включаючи права і свободи людини, та запровадження конституційних судів як квазі-законодавців, чия місія полягає у захисту конституції і її принципів і

⁸⁷ Van der Walt J. The Horizontal Effect Revolution and the Question of Sovereignty. – Berlin, Boston: Walter de Gruyter, 2014. – p. 307.

⁸⁸ Феномен «суїцидальної демократії» походить своїм корінням в аксіоматичний постулат про “людину розумну”, сформульований у часи Просвітництва. Він ґрунтувався на презумпції верховенства розуму, переконанні, що кожна особа у публічній сфері буде діяти розумно та зважено. Fox G. Intolerant Democracies / Gregory H. Fox, Georg Nolte // Harvard International Law Journal. – 1995. – Vol. 36, No. 1. – p. Як вказав Т. Джеферсон за часів здобуття американської незалежності, «Якщо серед нас є хтось, хто бажає розпустити цей Союз [штатів] або змінити його республіканську форму, нехай залишається у спокої як приклад гарантії від помилкових поглядів, що можуть сприйматися з терпимістю, коли розум звільнений для їх подолання». Ibid., p. 1.

⁸⁹ Федераліст № 51 // Антологія лібералізму : політико-правничі вчення та верховенство права / Упор.: С. Головатий, М Козюбра, О. Сироїд, О. Волкова, А Черевко. – К.: «Книги для бізнесу», 2008. – с. 462.

⁹⁰ Limbach J. The Concept of the Supremacy of the Constitution // The Modern Law Review. – 2001. – Vol. 64, No. 1. – p. 1

⁹¹ Шевчук С. Європейські стандарти обмеження люстраційних заходів: правовий аспект // Вісник Академії правових наук України. - 2006. - № 2(45). - с. 32-42.

цінностей – власне зробили прихований конфлікт між демократією і конституціоналізмом самопідсилювальним. Сакралізація конституційного тексту – явище, характерне для пост-модерної держави, постало після Другої світової війни і, як наслідок, витіснило питання установчої влади на периферію конституційно-правової доктрини, адже сутнісний зміст конституції, права людини і конституційна юрисдикція, які стали природною реакцією на феномен «суїцидальної демократії» в якості наслідку призвели до виникнення парадоксу «вічної конституції», парадоксу, що артикулює фундаментальне протиріччя між класичним розумінням демократії як інституціоналізованої волі більшості і конституціоналізмом, що обмежує, упорядковує і розподіляє владу в державі.

Конституційний Суд як антимажоритарний запобіжник в силу його фундаментальної функції захисту Конституції проти свавілля ситуативної парламентської більшості став дещо більшим за негативного законодавця, як його охарактеризував Ганс Кельзен⁹². Кельзенівська модель виходила з концепції ієрархічної побудови правової системи, найвищим актом в якій є конституція. Так, «розсуд законодавця, що не підпорядкований нічому, крім Конституції, обмежений відносно нечіткими рамками, а його творча сила залишається відносно великою. Але коли ми опускаємося на кожен рівень нижче, співвідношення між розсудом і обмеженням схиляється на користь останнього»⁹³. Тому виникає питання, як захистити правопорядок, що ґрунтується на Конституції від неконституційних актів, що його порушують, тобто захистити Конституцію від зловживань парламентської більшості? На думку Г. Кельзена, «було б політично наївним» покладатися в цьому плані на законодавця: «Тому не на сам Парламент ми маємо розраховувати щодо дотримання ним Конституції. Це має бути орган, окремий від нього, незалежний від нього і, відповідно, від всіх інших органів державної влади, який повинен опікуватися скасуванням неконституційних актів – іншими словами, має існувати окрема юрисдикція чи конституційний трибунал»⁹⁴. Функція такого трибуналу не є судовою, адже «скасування закону – це встановлення загальної норми: оскільки скасування закону має той самий характер загальності, як і його прийняття, будучи таким чином нічим іншим, ніж законотворенням з негативною позначкою, таке скасування тому становить законодавчу функцію. І трибунал, який має повноваження скасовувати закони, є відповідно органом законодавчої влади»⁹⁵.

Однак концепція негативного законодавця виявилась неспроможною забезпечити демократію від її мажоритарного фатуму. Міжвоєнний період позначився падінням демократичних режимів в багатьох країнах Європи, включаючи ті, де був запроваджений орган конституційної юрисдикції або таку функцію прийняли вищі суди (як це було у Веймарській Німеччині⁹⁶). У повоєнний період, тому, постало питання які запобіжники

⁹² Він так описав цю концепцію:

«Повноваження досліджувати закони на предмет їх конституційності і скасовувати неконституційні закони може бути надане в якості більш-менш виключної функції спеціальному конституційному суду, в той час як всі інші суди матимуть тільки право звернення до конституційного суду щодо оцінки і скасування законів, які вони мають застосовувати, але вважають неконституційними. Це рішення питання означає централізацію судового контролю за законодавством.

Можливість того, що закон, прийнятий законодавчим органом, скасовується іншим органом, становить примітне обмеження влади законодавчого органу. Така можливість означає, що поряд з позитивним законодавцем виникає негативний законодавець, який утворюється відповідно до зовсім відмінних принципів у порівнянні з тими, що застосовуються до парламенту, який обирається народом. Тоді виникнення антагонізму між двома законодавцями – позитивним і негативним – стає невідворотним».

Kelsen H. *General Theory of Law and State* / transl. by Anders Wedberg. – Cambridge: Harvard University Press, 1949. – p. 268-269

⁹³ Kelsen H. *La garantie jurisdictionelle de la Constitution // Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.* – 1928. – Tome 45, No. 2. – p. 200

⁹⁴ *Ibid.*, p. 223.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 224-225.

⁹⁶ Див.: Kommers D. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* / 2nd edn. – Durham and London: Duke University Press, 1997. – p. 6-7.

мають бути вбудовані в конституційний лад, аби усунути ефект «суїцидальної демократії». Як зазначає Мартін Боровські, «Визначальною причиною для встановлення широких повноважень Федерального Конституційного Суду став досвід колапсу Веймарської республіки. Інституції Веймарської республіки були побудовані на тому, що виявилось не виправданим оптимізмом щодо демократичних речей; насправді, ці інституції сприяли захопленню націонал-соціалістами влади в 1933 році. Після повалення гітлерівського Третього Райху, для членів повосенної конституційної асамблеї було зрозуміло, що всіма засобами слід запобігти становленню подібного беззаконня (*Unrechtsregime*) в майбутньому»⁹⁷. Відповідно розробники тексту Основного Закону, хоча і не були впевнені у тому, чи містять приписи конституційного проекту достатні перестороги проти повторення сумного досвіду Веймарської республіки, вважали, що відповідні запобіжники мають бути вбудовані у конституційний текст.

Відповідно, новими запобіжниками стали: (1) перетворення основних прав, декларованих конституцією, на юридичні права, що підлягають реальному судовому захисту і запровадження такого захисту на рівні органу конституційної юрисдикції шляхом встановлення інституту конституційної скарги; (2) обмеження вторинної установчої влади, що належить парламенту щодо внесення змін до конституції; (3) доктрина «озброєної демократії» (*militant democracy* – англ.). Ця остання доктрина виходить з того, що демократія базується на певній незмінній основі (*unamendable core*) з цінностей та принципів, які є настільки фундаментальними, що навіть інші конституційні положення можуть бути неконституційними у випадку невідповідності такій основі⁹⁸. Демократичні вибори, процедури прийняття рішень не можуть розглядатися як річ у собі – в основі будови демократичної держави лежить ідея суспільства, в якому особам гарантується перелік основних прав, одним з яких є право обирати своїх лідерів. Однак користування такими правами не може бути підставою для скасування будь-якого з таких основних прав. Так, політична партія тоталітарного чи авторитарного спрямування не може отримати легітимність просто в силу того, що вона користується підтримкою серед електорату у певний момент часу. Іншими словами незмінна основа конституції, до якої належать основні права людини, не може розумітися як така, що дозволяє своє власне скасування⁹⁹.

Ці три запобіжники проти феномену «суїцидальної демократії» призвели до суттєвої трансформації представницької демократії адже спричинили виникнення ефекту юридикалізації. Юридикалізація в цьому сенсі означає перетворення політичних, соціальних та економічних питань на юридичні, коли повноваження щодо прийняття рішень щодо визначення засад і напрямків державної політики передаються судовим установам. Останні тридцять років можуть по праву вважатися «Золотим віком» судової влади в глобальному плані: «Судді не тільки відіграють все більш значущу роль у визначенні напрямів, форм та змісту публічної політики у все більшій кількості країн; від абортів та законодавства про охорону здоров'я до фінансування партій і одностатевих шлюбів, навряд чи є якийсь аспект публічного чи приватного життя, який би залишився осторонь все більш широкої уваги з боку суддів»¹⁰⁰. Юридикалізація, тому, постає як симптом невиліковної хвороби представницької демократії, яка поступається все більше демократії конституційній. Резерви легітимності такої форми демократії поповнюються за рахунок принаймні декількох форм соціальної влади: «З пер-

⁹⁷ Borowski M. The Beginnings of Germany's Federal Constitutional Court // *Ratio Juris*. – 2003. – Vol. 16, No. 2. – p. 159.

⁹⁸ Wise J. Dissent and the Militant Democracy: The German Constitution and the Banning of the Free German Workers Party // *The University of Chicago Law School Roundtable*. – 1998. – Vol. 5, Issue 1. – p. 302.

⁹⁹ Див.: Шевчук С. Судовий захист прав людини. Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Вид. 2-е. – К.: Реферат, 2007. – с. 621.

¹⁰⁰ Jakab A. Introduction. Comparing Constitutional Reasoning with Quantitative and Qualitative Methods / András Jakab, Arthur Dyevre, Giulio Itzcovich // *Comparative Constitutional Reasoning* / ed. by Jakab A., Dyevre A., Itzcovich G. – Cambridge: Cambridge University Press, 2017 - p. 1.

спективи концепції Френча і Рейвена, суди добре придатні здійснювати владу в силу того факту, що більшість з нас сприймають їх як групу експертів, які легітимно (в силу входження до системи урядування) можуть надавати винагороду чи призначати покарання»¹⁰¹.

Але піднесення судів на рівень установ прийняття рішень у сфері державної політики, а в сфері конституційної юрисдикції поступове набуття конституційними судами ознак позитивного законотворення на додаток до класичної кельзенівської функції негативного законодавця¹⁰², зробило суди вразливими для негативної дії умов суспільства пост-правди та породило феномен конституційного популізму як реакції на процеси юридикалізації. Так досить показовим прикладом може служити зменшення публічної підтримки Верховного Суду США з майже 70% у 80-і роки до 42% в 2016 році¹⁰³, і особливо виникнення періодів, коли кількість осіб, що не підтримують діяльність Верховного Суду США переважала над кількістю осіб, що його підтримують (у 2005, 2013, 2014 та 2015-2016 роках)¹⁰⁴.

Окрім юридикалізації, встановлені в ліберальному конституціоналізмі запобіжники, включаючи засадничий принцип верховенства Конституції, визначили підпорядкування закону положенням, принципам і цінностям Конституції і, як наслідок, підпорядкування волі законодавця таким положенням, принципам і цінностям. Це і теоретично і практично змінює докорінно уявлення про співвідношення найвищих органів державної влади. Адже функція захисту Конституції виводить орган конституційної юрисдикції на щабель, вищий за класичну тріаду влади (законодавча, виконавча, судова). Конституційний суд стає арбітром над всіма іншими державними органами і посадовими особами держави. Це в свою чергу закладає глибинний конфлікт між демократією як інституціоналізованою волею більшості і конституціоналізмом, що обмежує, упорядковує і розподіляє владу в державі.

* * *

Всі наведені вище міркування ставлять питання про майбутнє представницької демократії. Але відповідь на нього вимагає простеження процесів еволюції «права демократії», становлення сучасного конституціоналізму і трансформації демократичних режимів і суспільств.

Тому особливого значення набувають системні дослідження, що цілісно розглядають вітчизняне виборче право як складову європейського виборчого права, спільного для держав – носіїв європейських цінностей.

Саме таким дослідженням є робота Юрія Богдановича Ключковського. Спектр порушених автором проблем і питань надзвичайно широкий – від теоретичних до практичних аспектів виборчого права. В підсумку ми маємо першу в Україні роботу, де побудована послідовна доктрина виборчого права.

ОЛЕКСАНДР ВОДЯННИКОВ

LLM, к.ю.н., національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права Координатора проектів ОБСЄ в Україні

¹⁰¹ Rieke R. The Judicial Dialogue // *Argumentation*. – 1991. - Vol. 5. – p. 40.

¹⁰² Докл. див.: Водянніков О. Конституція і революція: анатомія установчої влади // Конституційний полілог. 20 років Конституції України: суспільство і влада в конституційному процесі / Київ: ВАІТЕ, 2016. – с. 38-44.

¹⁰³ 'US Supreme Court', *Gallup News*, електронний ресурс < <http://news.gallup.com/poll/4732/supreme-court.aspx> > сторінка відвідана 27 лютого 2018 року.

¹⁰⁴ *Ibid.*

ВСТУП

У системі сучасного народовладдя вибори займають важливе місце як основа функціонування представницької демократії. Тому різні аспекти правового регулювання цього центрального суспільно-політичного інституту народовладдя традиційно є важливим предметом вивчення правознавців, політологів, соціологів.

Становлення демократії в Україні набуло нового імпульсу після Революції Гідності. Зростання значення дійсно демократичних виборів як основного інструменту формування влади в державі вимагає посилення уваги до розвитку вітчизняного виборчого права та його нормативно-джерельної бази – виборчого законодавства.

Виборче право в Україні за роки незалежності розвивалося дуже інтенсивно, однак не завжди послідовно. Очевидне політичне забарвлення суспільного інституту виборів у цілому та виборчих правовідносин зокрема, за умов недостатньо послідовного розуміння і дотримання основних принципів виборчого права, спричинило істотну нестабільність вітчизняного виборчого законодавства, помітну розбалансованість та колізійність правового регулювання різних типів виборів в Україні – як загальнонаціональних (парламентських чи президентських), так і місцевих. Хоча проведення практично кожних виборів досі регулювалося новим законом, далеко не кожен такий нормативний акт засвідчував крок вперед у розвитку вітчизняного виборчого права. Стійка традиція регулювати різні типи виборів окремими законодавчими актами, які приймаються і зазнають змін у різний час та різними (у політичному відношенні) складами парламенту, має наслідком істотні, однак не обґрунтовані об'єктивними причинами відмінності у такому регулюванні.

Слід відзначити, що розвиток вітчизняного виборчого права досі визначався розвитком його джерельної бази. Наукові уявлення у сфері виборчого права змінювалися під впливом змін у виборчому законодавстві замість того, щоб скеровувати еволюцію останнього. Внаслідок цього існує широка різноманітність наукових оцінок основних положень об'єктивного виборчого права, розуміння змісту його основних засад, суб'єктивних виборчих прав. Багато правознавчих досліджень, присвячених цій сфері, обмежувалися аналізом конкретних проблем чинного законодавства, як правило, стосовно конкретних типів виборів, не звертаючись до доктринальних узагальнень чи порівняльно-правових досліджень.

Досі все ще відчутний вплив на вітчизняне виборче право радянської позитивістської конституційно-правової доктрини, особливо внаслідок поширених у наукових колах запозичень із російської пострадянської науки конституційного (у тому числі виборчого) права. Водночас загальний вектор європейської інтеграції України визначає мету зближення зі спільною європейською доктриною виборчого права, сформованою за останні десятиліття у вигляді європейського виборчого доробку – системи європейських стандартів у сфері виборчого права і заснованої на трьох «опорах» – демократії, правах людини та верховенстві права. Завдяки членству України у Раді Європи та в Організації безпеки і співробітництва в Європі, постійній співпраці з такими авторитетними органами, як Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Бюро демократичних інституцій і прав людини (БДПІ/ОБСЄ), вітчизняне виборче законодавство поступово (хоча й недостатньо послідовно) імплементує міжнародні виборчі стандарти у вітчизняну правову систему. Водночас цілісна й послідовна імплементація цих стандартів все ще не досягнута, значною мірою через відсутність належного розуміння їх сутності (правової природи), структури і загальноновизнаного змісту.

Інша важлива проблема розвитку вітчизняного виборчого права має більш практичний характер, хоча й пов'язана певною мірою з першою. Вона полягає у недостатній цілісно-

сті, уніфікованості та стабільності його джерельної бази – виборчого законодавства. Не лише часта зміна змісту нормативно-правового регулювання виборів, але й низка його інших істотних недоліків – наявність прогалін у регулюванні, внутрішня колізійність, невідповідність окремих законодавчих положень міжнародним виборчим стандартам, – викликана не лише відсутністю загально визнаної доктрини виборчого права і (частково у зв'язку з цим) пануванням кон'юнктурної політичної доцільності у свідомості законодавця, недостатньо обмежених правовими вимогами. Шлях до розв'язання цієї проблеми відомий і полягає у кодифікації виборчого законодавства. Ідею кодифікації джерел виборчого права підтримують провідні науковці-правознавці, фахівці-практики у сфері проведення виборів, а також основні міжнародні організації, до яких входить Україна. Проте практичні кроки у цьому напрямі недостатні і зустрічаються не лише з політичною протидією, але й нерозв'язаними досі доктринальними проблемами, пов'язаними з відсутністю цілісного наукового бачення системи виборчого права, що не лише охоплює усі типи і види виборів органів влади та виборних посадових осіб, але й гармонізоване з європейським виборчим доробком. У зв'язку з цим досі залишається невирішеною проблема прийняття Виборчого кодексу України як систематизованого нормативного акта, який мав би забезпечити цілісне, послідовне та уніфіковане регулювання усіх типів виборів в Україні.

Обидві зазначені проблеми змушують звернутися до *принципів виборчого права* як системи базових положень, спільних для правового регулювання не окремих типів виборів (як це переважно має місце сьогодні), а в цілому усіх політичних виборів. Така постановка проблеми повертає до вихідних позицій дослідження виборчого права: місця виборів у системі демократичного державного режиму, сутності, змісту і носія основних суб'єктивних виборчих прав, реального змісту галузевих принципів, поняття виборчого процесу і виборчих процедур як способу реалізації не лише суб'єктивних виборчих прав і законних інтересів їх носіїв, але й народного волевиявлення. Більш загально, мова йде про побудову системи об'єктивного виборчого права як важливої галузі у системі конституційного права, яка об'єднує правові інститути конкретних типів виборів на спільних засадах – системі галузевих принципів виборчого права та інституційних принципів окремих правових інститутів галузі.

Дослідження принципів виборчого права як ідейної та правової основи галузі вимагає не лише формулювання переліку їх назв. Важливим є з'ясування їх сутності, змісту, місця у загальній системі правових принципів, внутрішньої (галузевої) системності, співвідношення як із принципами вищого рівня (загальноправовими чи загальноконституційними), так і з принципами нижчого рівня (інституційними принципами окремих інститутів виборчого права) чи принципами деяких суміжних галузей, і, як наслідок, шляхів і способів їх реалізації у конкретних нормах виборчого права – як матеріальних, так і процедурних – та, відповідно, у положеннях виборчого законодавства.

Теоретичний аспект вивчення системи принципів виборчого права у контексті їх реалізації дозволяє говорити не лише про національну доктрину виборчого права, але й, через встановлення відповідності змісту цих принципів базовим міжнародним (насамперед європейським) виборчим стандартам, про інтеграцію вітчизняного виборчого права у більш загальну систему – європейське (наднаціональне чи, точніше, міжнаціональне) виборче право, спільне за своїми засадами – європейським виборчим доробком – для усіх країн, що належать до європейської цивілізації. При цьому слід також мати на увазі, що, незважаючи на розвиток міжнародних і регіональних (європейських) виборчих стандартів як спільної для багатьох сучасних демократичних держав системи основних принципів і способів їх законодавчої реалізації, не можна заперечувати, що існують також національні особливості правового регулювання виборів, спричинені специфікою наці-

онального досвіду історичного розвитку демократії у тій чи іншій країні і, як наслідок, особливостями доктринального бачення окремих аспектів, характерними для відповідної національної правової системи.

Практичний аспект цілісного вивчення виборчого права як системи, заснованої на певних спільних базових принципах, полягає в опрацюванні послідовного підходу до кодифікації вітчизняного виборчого законодавства.

Виборче право, у тому числі принципи виборчого права, протягом тривалого часу вивчалось і вивчається багатьма вітчизняними і зарубіжними науковцями – як правознавцями, так і політологами. Серед вітчизняних науковців різним проблемам виборчого права присвятили увагу М. Афанасьєва, М. Баймуратов, О. Бакумов, О. Бандурка, Ю. Барабаш, О. Батанов, Н. Богашева, О. Богашов, А. Георгіца, С. Кальченко, В. Ковтунець, М. Козюбра, В. Колісник, В. Кравченко, А. Крусян, О. Марцеляк, М. Мельник, Н. Мяловицька, В. Нестерович, В. Пилипишин, В. Погорілко, В. Серьогін, С. Серьогіна, О. Скипнюк, М. Смокович, О. Совгіря, М. Ставнійчук, І. Тимошенко, О. Тодика, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шведа, В. Яворський та інші; значна кількість наукових робіт з цієї тематики належить зарубіжним (зокрема російським та польським) науковцям (С. Авак'ян, А. Автономов, П. Астафічев, Б. Банашак, В. Белоновський, М. Бода, Н. Бондарь, Є. Бучковський, І. Видрін, Н. Вулчанов, Л. Гарлицький, П. Гаррон, М. Гранат, Дж. Гудвін-Джіл, Р. Даль, Ж.-П. Жакке, А. Зінов'єв, А. Кіселєвіч, С. Князєв, Є. Колюшин, Р. Кац, Є. Корчиго, О. Кутафін, Г. Майєр, Р. Лопез-Пінтор, В. Маклаков, М. Матейкович, Д. Нолен, А. Постніков, А. Прудніков, К. Скотніцький, В. Скшидло, А. Сокала, Е. Танчев, М. Хмай, Д. Худолєй, С. Юсов, С. Яворський та інші науковці).

Для нашого дослідження важливу роль відіграли роботи теоретиків права, присвячені проблемам принципів права, суб'єктивних прав, юридичного процесу, кодифікації законодавства; серед цих науковців слід відзначити вітчизняних правознавців Є. Гетьмана, А. Зайця, М. Козюбру, А. Колодія, О. Петришина, С. Погребняка, Х. Приходько, П. Рабіновича, О. Рогача, М. Теплюка, О. Уварову, М. Цвіка, С. Шевчука, зарубіжних правознавців Р. Алексі, Ж.-Л. Бержеля, Ф. фон Гаєка, Р. Дворкіна, Р. Кабріяка, В. Нерсесянца, Б. Таманаги. Крім того, у процесі дослідження використовувалися наукові роботи з деяких суміжних галузей права – кримінального (П. Андрушко, М. Бажанов, С. Лихова, В. Малярєнко, М. Мельник, С. Перепелиця, В. Тихий, М. Хавронюк), цивільного (В. Луць, В. Ротань, Р. Стефанчук, В. Цюра, Л. Чантурія, А. Ярема), адміністративного, у тому числі адміністративно-процесуального (В. Авер'янов, О. Андрійко, Т. Коломоєць, А. Пухтецька, М. Смокович, О. Сушинський), інформаційного (О. Большакова, О. Бурмагін, Дж. Майола, Т. Шевченко), міжнародного (М. Антонович, М. Баймуратов, О. Задорожній, О. Київєць, І. Лукашук, В. Мицик).

Проте досі найчастіше предметом вивчення були або окремі інститути виборчого права, або окремі типи виборів – парламентські, президентські, місцеві. Ще менше досліджень присвячено принципам виборчого права як основним положенням, на яких побудована система об'єктивного виборчого права. Зовсім відсутні у вітчизняному правознавстві дослідження таких питань у контексті загальноєвропейського правового простору, що вимагає застосування порівняльно-правового підходу; майже не вивчалось місце принципів виборчого права у системі принципів права у національному і наднаціональному аспектах. Залишається недостатньо дослідженим співвідношення таких правових явищ, як принципи виборчого права та міжнародні виборчі стандарти, принципи виборчого права та суб'єктивні виборчі права. Поза увагою дослідників досі перебуває системне вивчення основних виборчих процедур з точки зору реалізації і дотримання принципів виборчого права, їх законодавчого і правозастосовного закріплення, єдності і відмінності у їх реалізації у виборах різних типів – загальнонаціональних і місцевих.

Виходячи із цих спостережень, метою дослідження є формування основ єдиної і цілісної системи вітчизняного виборчого права у контексті європейського виборчого доробку на базі визначення сутності, значення та змісту системи принципів виборчого права як спільної ідейної та загальної регуляторної основи, що визначає зміст і спрямування норм виборчого права, системності і повноти положень вітчизняного виборчого законодавства.

У центрі нашого дослідження перебувають принципи права – як галузеві та інституційні принципи виборчого права, так і деякі загальноправові та загально-конституційні принципи, які впливають на формування виборчого права.

Така постановка проблеми змушує звернутися до загальнотеоретичних аспектів принципів права: їх природи, значення для системи права і наукового пізнання права, їх способів правового закріплення та співвідношення із нормами, що здійснюють поточне регулювання правовідносин. Окрему увагу звернуто на способи розкриття змісту принципів, проголошених у вигляді їх назви, через систему правових вимог-складових (за зразком прийнятого розкриття змісту принципу верховенства права).

Принципи виборчого права розглядаються як система основоположних загальних правових вимог, які виконують функцію вихідних положень (аксіом, постулатів) при розбудові системи галузі виборчого права. Запропоновано авторський підхід до класифікації принципів виборчого права та проаналізовано перелік тверджень, які різні науковці пропонували розглядати як принципи виборчого права. Досліджується природа, роль і структура міжнародних виборчих стандартів як джерел принципів виборчого права.

Основна частина роботи присвячена дослідженню змісту і способів реалізації основних принципів виборчого права – принципів загального і рівного виборчого права, вільних, чесних і справжніх виборів, а також принципів, які за своїм змістом лежать за межами безпосередньо виборчого права – прямих та періодичних виборів. У цьому контексті досліджено зміст та суб'єктів основних та похідних виборчих прав. Окремо проаналізовані деякі основні інститути виборчого права – інститути голосування, виборчого процесу та органів адміністрування виборів – та досліджено інституційні принципи права, що лежать у їх основі.

Вітчизняне виборче право досліджується системно як у своєму історичному розвитку за роки незалежності України (що відображено в еволюції виборчого законодавства), так і в рамках порівняльно-правового підходу. Основні питання розглядаються у контексті порівняння принципів та нормативних положень вітчизняного виборчого законодавства із виборчим законодавством Російської Федерації та Польщі як найближчих в історичному відношенні до українського, зрідка – із законодавством інших держав. Розгляд ведеться на фоні європейських виборчих стандартів, як вони викладені в міжнародно-правових актах та документах європейських міжнародних організацій, зокрема, у документах Венеціанської комісії та БДПЛ/ОБСЄ щодо виборчого законодавства України та деяких інших держав, практиці Європейського суду з прав людини. Розгляд національних систем принципів та їх реалізації у виборчому праві кількох держав із застосуванням порівняльно-правового методу на фоні європейської системи принципів виборчого права (виборчих стандартів) дає можливість як більш об'ємно розглянути кожен принцип (зокрема стосовно багатогранності розуміння його змісту), так і сформулювати уявлення про системність і взаємозв'язок (взаємодію у застосуванні, зокрема, в умовах їх конкуренції) різних принципів, їх місце і роль у системі виборчого права, засоби забезпечення їх реалізації.

Проведене дослідження дозволяє на основі галузевих принципів виборчого права та інституційних принципів окремих його інститутів сформувати в основному цілісне наукове бачення системи виборчого права не лише як галузі національної системи права, але й як частини спільної європейської (міжнаціональної) галузі права, заснованої на системі принципів, що складають основу європейського виборчого доробку.

Завершальний розділ роботи присвячений вивченню підходів до кодифікації національного виборчого законодавства, що демонструє практичне значення проведеного дослідження. Ілюстрацією до підсумків такого вивчення є запропонована структура проекту Виборчого кодексу України (постатейна структура проекту наведена у Додатку).

В основі цього монографічного дослідження лежать не лише теоретичні напрацювання, але й досвід багаторічної законопроектної роботи автора як народного депутата України, заступника голови Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування – донедавна профільного комітету Верховної Ради України у сфері виборчого законодавства.

Матеріали досліджень використовувалися автором у курсі порівняльного виборчого права, який читається студентам магістерської програми з права Національного університету «Києво-Могилянська академія», а також у кількох спецкурсах, що читаються студентам магістерської програми спеціалізації «Виборче право» Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Автор висловлює свою глибоку вдячність багаторічному завідувачу кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія» професору Миколі Івановичу Козюбрі за мудрі поради і велику підтримку при написанні цієї роботи. Моя щира подяка рецензентам цієї монографії, а також багатьом іншим колегам-науковцям за плідні дискусії і цінні зауваження.

Особливу вдячність висловлюю дружині Наталії, моєму першому читачеві і першому критикові, за постійну підтримку, без якої ця робота не мала шансів бути закінченою.

РОЗДІЛ 1. ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНИЙ ПІДХІД

Виборче право є одною зі сфер права, у якій традиційно існує певна сукупність загально визнаних основних принципів. Окрім доктринального визнання, ці принципи в тому чи іншому обсязі закріплюються на рівні конституцій і виборчого законодавства багатьох держав, міжнародно-правових актів.

Дослідження системи основних принципів виборчого права, вивчення і висвітлення їх змісту займає важливе місце у розробці доктрини сучасного виборчого права. Незважаючи на численні наукові роботи у цій сфері, не можна визнати цю проблему остаточно вивченою. Відсутнє спільне і загально визнане бачення не лише переліку (системи) і змісту відповідних принципів, але й їх місця у системі права та ролі у правовому регулюванні виборів у демократичних державах. На підставі аналізу позицій дослідників та джерел права нижче сформульоване наше бачення основних аспектів цієї проблеми.

1.1. ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ ПРАВА

При вивченні проблеми принципів виборчого права насамперед звертає на себе увагу відсутність у науковій літературі єдиного розуміння досліджуваного правового явища і, відповідно, єдиного терміна, яким воно позначається. Деякі науковці співвідносять їх з виборчим процесом або реалізацією суб'єктивних виборчих прав. Так, Ю. Тодика говорив про «принципи, за якими проводяться вибори» [433, с.349-350]. Ю. Барабаш вживає термін «основні демократичні принципи реалізації виборчого права» [434, с.513]; про «принципи реалізації права на участь у виборах та референдумах громадян» говорить О. Бакумов [40, с.39]. Російська дослідниця Т. Герасименко вважає, що принципи лежать в основі організації та проведення виборів [158, с.3], тобто розглядає їх як принципи діяльності, принципи здійснення виборчих процедур.

У дослідженнях виборів в рамках політології (а не права) зустрічаються й інші терміни: «демократичні принципи виборів» [103]; «демократичні принципи виборчого процесу» [235]; «принципи демократичного виборчого процесу» або «виборчі принципи» [1208, с.148]. У першу чергу для політичної науки характерне розуміння досліджуваних принципів як основи (засад) *проведення виборів*, оскільки політологія досліджує вибори саме як *суспільно-політичне* явище (суспільно-політичний інститут [1061, с.13; 1208, с.22]). Проте часом подібну позицію поділяють і правознавці. Так, польські науковці М. Хмай та В. Скушідло розглядають принципи виборчого права як «сукупність основоположних політичних рішень, які по суті визначають загальний характер виборів» [1295, s.37]. Поширене формулювання переліку функцій виборів (див., наприклад, [1061, с.11-13; 1208, с.29; 1253, s.22]) пов'язане саме з таким розумінням виборів. Тому політологи шукають проявів цих принципів у проведенні виборів, часто зводячи вибори лише до виборчого процесу [1208, с.148], а відповідні принципи – до положень, що «лежать в основі функціонування певного виду суспільної діяльності» [103, с.7].

Інші правознавці використовують відмінну термінологію. М. Баймуратов та Б. Кофман вживають термін «принципи демократичних виборів» [36, с.75]. Б. Ольховський пов'язує принципи виборчого права з виборчою системою [425, с.264]. О. Чернецька вживає термін «принципи виборів» [1173, с.40]. О. Марцеляк також користується останнім терміном, вважаючи його тотожним з терміном «принципи виборчого права» [513, с.107, 108]; паралельно обидва терміни в однаковому значенні використовує І. Панкевич [629, с.211].

Таке ототожнення може вводити в оману через багатогранність змісту *терміна* «вибори»; залежно від контексту вибори можна розглядати як суспільно-політичне *явище*, як певний *політичний процес*, зрештою, як *виборчий процес* у правовому розумінні цього поняття; розуміння виборів як певного структурованого масиву правових норм – *виборчого права* – може спричинити непорозуміння. Якщо вже розглядати принципи проведення виборів як суспільно-політичного явища, то більш послідовною виглядає позиція В. Яворського, згідно з якою «засади виборів» визначаються принципами виборчого права [1233, с.41], тобто розглядаються як різні категорії.

Подібна непослідовність термінології присутня у російській науковій літературі, де можна зустріти не лише «принципи виборчого права» і «принципи виборчої системи», але й «принципи проведення виборів», «принципи виборчого процесу», «принципи участі громадян у виборах», що відзначає В. Белоновський [58, с.212].

З правової точки зору *проведення виборів* – це *виборчий процес* у його діяльнісному аспекті (див. підрозділ 8.1). Лише у такому сенсі вибори як явище (процес) вивчаються правовою наукою. З цієї точки зору принципи виборчого процесу – це принципи окремого інституту виборчого права, які слід відрізнити від більш загальних принципів виборчого права в цілому.

Найбільш поширеним у правничій науковій літературі є термін «принципи виборчого права» (див., наприклад, [126, с.89; 435, с.210; 1062; 1230; 1233]). Вважаємо, що саме цей термін найбільш адекватно відображає як загальну суть відповідного правового явища, так і його місце у системі права.

Польська доктрина виборчого права достатньо одностайно використовує термін «(основні) *zasadi* виборчого права»¹ [1253; 1295, s.37; 1354, s.144; 1381, s.467], що слід вважати адекватним відповідником (синонімом) українського терміна «принципи виборчого права» (див., наприклад, [516, с.39]). Водночас С. Марцеляк пропонує розрізнити поняття «принципи права» та «засади виборів народних депутатів України»², розглядаючи останні як «складову системи принципів права» [518, с.14]. На певні особливості співвідношення термінів «принцип» і «засада» у контексті Конституції України звертає увагу М. Савенко [994, с.15].

Подібне «політологічне» розуміння принципів виборчого права характерне також і для деяких зарубіжних правознавців. Так, російський правознавець І. Видрін стверджує, що ці принципи – «це умови, дотримання яких надає виборам дійсно демократичного характеру і робить їх результати легітимними» [145, с.16] (див. також [274, с.28]). А. Зінов'єв та І. Поляшова, які використовують термін «принципи виборчої системи», вважають, що вони лежать «в основі формування виборних органів державної влади і місцевого самоврядування» [265, с.58-59], тобто знову ж виборів як процесу. Польський правознавець Є. Бучковський розглядає основоположні принципи (засади) як «мінімальні умови, необхідні для проведення демократичних виборів» [1253, с.39]. Н. Мамедов поряд з «принципами виборчого права» говорить про «принципи формування органів влади через вибори» [509, с.291].

Не заперечуючи ролі принципів виборчого права для проведення виборів (насамперед у сенсі правозастосування) та як основи (першоджерел) інституційних принципів виборчого процесу, все ж вважаємо таке їх розуміння у науці права субсидіарним (похідним). Основне значення принципи виборчого права мають для системи *виборчого права* як упорядкованої сукупності норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами. Тому насамперед необхідно визначитися із місцем виборчого права у системі права.

¹ У польській термінології термін «*zasada*» розглядається як еквівалент англійського «*principle*» чи німецького «*Prinzip*» (див., наприклад, [1239, s.117; 1465, s.23]).

² Розрізнення понять «принцип» та «засада» у загальному контексті пропонують автори підручника з теорії держави і права [1099, с.171].

1.1.1. Місце виборчого права у системі права

Для правознавців традиційним є погляд на виборче право як складову галузі конституційного права. Його прийнято розглядати насамперед як інститут конституційного права (див., наприклад, [423, с.275; 512, с.20; 566, с.15]). Завдяки його значному обсягу, складній внутрішній структурі та певній відокремленості предмета його часто характеризують як «надінститут» [126, с.5], головний інститут [451, с.182], генеральний інститут чи підгалузь³ конституційного права [1132, с.20]; саме цим можна обґрунтувати те, що його найменування містить слово «право» (не «інститут виборів», а «виборче право»).

Незважаючи на визнання зростаючої ролі виборчого права (паралельно із зростанням значення суспільно-політичного інституту виборів для функціонування сучасної демократичної держави і громадянського суспільства), вважаємо оцінку місця виборчого права як інституту чи навіть підгалузі конституційного права недостатньо обґрунтованою. Цю позицію необхідно уточнити, розглянувши не лише співвідношення виборчого права (як певної системи норм) та конституційного права, і тим самим визначити місце (структурний рівень) виборчого права у системі права, але й місце самого конституційного права у системі права, зокрема, його кваліфікацію як однієї з галузей права, що складають загальну структуру системи права.

Традиційна структура системи права передбачає трирівневий поділ на галузі, інститути та окремі норми. Сформульована більш-менш остаточно ще в середині ХХ ст., ця структура закріплена практично у всіх підручниках як з теорії права, так і з конституційного права. Тим не менше, ця формалізована структура залишається дещо схематичною; у багатьох випадках виокремлення того чи іншого структурного рівня (галузі, інституту права) обумовлюється більше традицією, аніж змістовними критеріями та логічними аргументами.

Як теоретики права, так і конституціоналісти стверджують, що розмежування галузей права прийнято здійснювати за предметом правового регулювання [1194, с.78]. Так, прийнято розуміти галузь права як відносно самостійну (відокремлену за змістом від інших норм) системну сукупність норм права, що регулюють якісно однорідну сферу суспільних відносин (предмет галузі⁴) зі специфічним методом (набором методів) регулювання (див., наприклад, [390, с.150; 1017, с.298]). У рамках такого підходу насамперед виділяють т. зв. «основні» («фундаментальні») галузі права – конституційне (державне), адміністративне, цивільне, кримінальне, а також деякі процесуальні галузі (насамперед кримінально-процесуальне і цивільне процесуальне право).

Однак збагачення й ускладнення національних систем права у кінці ХХ – на початку ХХІ ст., глобалізаційні тенденції, використання світових та європейських цивілізаційних правових здобутків засвідчили надмірну збідненість таких схематичних уявлень. На «галузеву» структуру права перш за все накладається природний поділ системи права на публічне і приватне право як певні великі підсистеми системи права; крім того, розвиток потреб правового регулювання суспільного життя сприяв диференціації сфер регулювання і, як наслідок, визнанню існування інших галузей права, більш вузьких за предметом регулювання. Слід, проте, зазначити, що процес формування таких «нових»

³ Деякі конституціоналісти вживають терміни «генеральний *інститут*» та «підгалузь», зокрема, щодо виборчого права, як синоніми (див. [1019, с.35; 1134, с.400]). Однак слід мати на увазі, що в теорії права терміном «підгалузь» позначається «об'єднання взаємопов'язаних інститутів» відповідної галузі права [390, с.150; 1017, с.306], а не окремий, нехай і «великий» інститут.

⁴ Виокремлення специфічного предмета регулювання служить підставою для доктринальних тверджень про формування «нових» галузей права; більш чи менш успішними прикладами є визнання існування галузей сімейного права [88], адміністративного процесуального права [397] чи конституційного процесуального права [1035, с.23].

(спеціальних) галузей права достатньо не вивчений, зокрема, не визначені критерії, які дозволяють стверджувати, що така галузь права сформувалася. Вважається лише, що «нові» галузі формуються всередині основних (фундаментальних) галузей і поступово відокремлюються від них; однак момент такого «відокремлення» (обставини, які дають можливість стверджувати, що такий факт відбувся і нова галузь «народилася») ніякими визнаними критеріями не визначений. Таке відокремлення, очевидно, мало би бути пов'язане із виокремленням відповідного предмета регулювання – певної групи якісно однорідних суспільних відносин, які перестають бути «однорідними» із предметом вихідної фундаментальної галузі. Проте «нова» галузь на етапі перед відокремленням мала б бути структурним елементом існуючої галузі, який найчастіше прийнято називати інститутом чи підгалуззю; такий структурний елемент, у свою чергу, також характеризується певною єдністю й відносною відокремленістю предмета регулювання. Усе це засвідчує певну умовність (традиційність, недостатньо підкріплену сучасним аналізом) поділу на галузі права⁵ та фактів існування тих чи інших галузей права.

Іноді аргументом на користь існування окремої галузі вважається наявність кодифікованого акта законодавства, який виступає основним джерелом галузі права⁶ [397, с.31]. Науковці, які дотримуються такої думки, не вказують на напрям причинно-наслідкового зв'язку між існуванням галузі права та кодифікованого акта – джерела цієї галузі. Природно вважати, що такий напрям (якщо подібний причинно-наслідковий зв'язок взагалі існує) може бути тільки один: існування галузі є підставою для кодифікації відповідного масиву джерел цієї галузі. Твердження, що кодифікація формує галузь права, вважаємо необґрунтованим, оскільки воно означало б пріоритет законодавства щодо права, зокрема, надто нормативістське за своїм характером уявлення, що існування галузі права залежить від волі законодавця – приймати чи не приймати кодифікований акт. Дискусія навколо долі Виборчого кодексу України яскраво ілюструє цю ситуацію.

Вважаємо, що кодифікація певного масиву законодавства не пов'язана однозначно з формуванням галузі права; слушним є спостереження В. Белоновського, що «існують не лише підгалузі права, але й галузі права, які у своїй основі не мають самостійного кодексу» [58, с.215].

Звернемо увагу на те, що конституційне право не відповідає основному критерію галузі права – наявності предмета регулювання як *якісно однорідної сфери суспільних відносин*. Найбільш цілісно предмет конституційного права визначає В. Шаповал: «Конституційне право як галузь – це сукупність юридичних норм, які регулюють державно-політичні відносини владарювання» [1194, с.79]. Однак таке визначення не може бути визнане цілком задовільним. Навіть у межах поняття «відносин владарювання» науковець змушений визнати, що предметом конституційного права є лише «частина цих відносин, а саме ті з них, насамперед за участю вищих органів держави, що реально мають політичний характер»:

⁵ Цікаве у цьому контексті спостереження наводить В. Федоренко: «Західноєвропейська та американська конституційно-правова наука не приділяє надмірної уваги проблемам дослідження власної галузевої системи. Як правило, серед складових елементів системи конституційного права згаданих країн називаються норми і принципи конституційного права, тоді як категорія “інститут конституційного права”... донині залишається маловживаною в західноєвропейській і американській юридичній науці» [1134, с.67]. Такий підхід щораз більше сприймається також і науковцями країн Східної Європи; так, М. Гранат при викладі польського конституційного права зосереджує свою увагу на структурі Конституції Польщі, а не інституційній структурі конституційного права [1354] (див. також [1254]).

⁶ Існує й розширена оцінка ролі кодифікованих актів, які вважаються критерієм існування не лише галузей, але й підгалузей права. Так, на думку російського правознавця А. Головіна, для визнання виборчого права галуззю (точніше, підгалуззю конституційного права) бракує лише кодифікації, оскільки «підгалузі базуються на кодифікованих актах» [164, с.22]. Вважаємо останнє твердження хибним: наприклад, такі загально визнані підгалузі цивільного права, як речове право чи зобов'язальне право, не мають окремих кодифікованих джерел, окрім Цивільного кодексу як джерела галузі цивільного права в цілому.

при цьому питання, які з відносин владарювання мають політичний характер, а які такого характеру не мають, залишається не до кінця з'ясованим. Так, наприклад, виходячи з цих міркувань, діяльність Кабінету Міністрів України як одного з вищих органів державної влади мала б регулюватися нормами конституційного права; проте Кабінет Міністрів також є суб'єктом адміністративних правовідносин, які регулюються адміністративним правом (див. [8, с.218]). Водночас діяльність органів місцевого самоврядування (які не вважаються, відповідно до панівної доктрини, державними органами) не повинна бути політизованою; однак регулювання місцевого самоврядування науковець відносить до завдань конституційного права [1194, с.81].

Конкретизація предмета конституційного права, здійснена різними авторами, засвідчує його істотну неоднорідність. Його описують у різних термінах, хоча слід відзначити достатньо послідовну змістовну узгодженість позицій різних науковців.

Так, В. Шаповал, характеризуючи структуру предмета конституційного права, виділяє його три «загальні інститути»⁷ – інститут основ функціонування державного механізму (сюди науковець відносить і «норми-принципи основного закону, якими визначено такі засади державного владарювання, як народний суверенітет і розподіл влад»); інститут територіальної організації держави, а також інститут основ правового статусу індивіда [1194, с.81]. Ю. Тодика визначав в інституційній структурі конституційного права чотири «генеральні інститути», до яких відносив: основи конституційного ладу, основи конституційного статусу особи, основи організації і функціонування органів державної влади, основи організації і функціонування органів місцевого самоврядування [426, с.14]

Російський конституціоналіст О. Кутафін виділяв у системі конституційного права Росії чотири інститути, яким надавав статус «основних елементів галузі»: 1) основи конституційного ладу; 2) основи правового статусу людини і громадянина; 3) федеративний устрій держави; 4) система органів державної влади і система органів місцевого самоврядування [370, с.22].

За свідченням В. Федоренка, чеські конституціоналісти також виокремлюють подібні чотири «глобальні інститути конституційного права», які «урегульовують: а) характер держави і права, а також фундаментальні принципи публічної влади; б) конституційно-правовий статус людини і громадянина, взаємовідносини громадянського суспільства і держави; в) публічну організацію державної влади, конституційні засади системи органів державної влади; г) адміністративно-територіальний устрій держави» (див. [1134, с.388]); неважко бачити, що останній «глобальний інститут» у системі права унітарної держави є заміною «федеративного устрою» в системі «основних елементів» О. Кутафіна.

Польські конституціоналісти не приділяють значної уваги інституційній структурі конституційного права. Водночас склад предмета конституційного права, на думку М. Граната, поділяється на окремі напрями регулювання, які включають: суб'єкта суверенної влади в державі і способи її здійснення; статус громадянина у державі; засади суспільно-політичного ладу держави; систему державних органів; засади виборчої системи [1354, s.27].

Таким чином, предмет регулювання конституційного права не демонструє тієї єдності та однорідності, якої вимагає визначення галузі права; тому можна говорити про *перелік предметів конституційного права*. Серед науковців існує певний консенсус щодо існування такого переліку (тобто багатьох, а не єдиного предмета регулювання). Цим засвідчується об'єктивний характер множинності предметів конституційного права, що

⁷ Важливим є спостереження науковця, що ці сфери регулювання мають універсальний характер у тому сенсі, що «відповідні нормативні утворення можна кваліфікувати за змістом галузі конституційного права в будь-якій країні» [1194, с.81]. Це дозволяє говорити про конституційне право як певну фундаментальну систему норм, спільну для багатьох держав, що набуває якщо не наднаціонального, то принаймні міжнаціонального характеру. Саме у такому контексті використовується термін «європейський конституційний доробок» (*European constitutional heritage*).

повинно мати наслідки для його місця у системі права та його внутрішньої структури. За влучним зауваженням В. Федоренка, «систему конституційного права неможливо створити, сконструювати, розробити чи побудувати. Вона об'єктивно існує поза нашою волею, але, як і будь-яке об'єктивне реально існуюче явище, система конституційного права та її властивості можуть бути пізнаними» [1134, с.69]. Традиційні уявлення про конституційне право як галузь права з інституційною побудовою не можна вважати такими, що адекватно відображають «реальне явище системи конституційного права».

Зазначимо, що жоден з «основних (генеральних, глобальних) інститутів» чи «основних елементів» (і навіть додатковий, п'ятий «напрямок регулювання» у переліку М. Граната), відповідно до визначеного вище змісту, не включає в себе виборче право як цілісну структуровану сукупність норм; у кращому випадку мова йде лише про визначення засад виборів⁸ (тобто принципів виборчого права). Тому вважаємо, що співвідношення виборчого права і системи конституційного права має визначатися як власними характеристиками виборчого права (предмет регулювання, особливості методу регулювання, а також його цілісність і відносна відокремленість), так і місцем конституційного права у системі права взагалі.

Вважаємо, що єдність конституційного права як певної цілісної підсистеми системи права у першу чергу визначається не єдністю (нехай і загальною) предмета, яку обґрунтовано ставимо під сумнів, а основним його джерелом – *конституцією*, актом вищої юридичної сили, який установлює (конституює) як державу в цілому, так і відносини з державою народу-суверена, громадянського суспільства, громадян та інших мешканців держави. Це не означає, що структура конституційного права визначається виключно структурою конституції (хоча іноді остання розглядається як «кодіфікований акт» – основне джерело галузі [423, с.15]). Тим не менше, у конституції, як правило, містяться основи усього національного права, як публічного, так і приватного, та різних галузей права; це дозволяє стверджувати, що такі основи закладені конституційним правом.

Віднесення норм, що визначають ці основи, до конституційного права дає підстави багатьом правознавцям визначати конституційне право як основну (провідну, пріоритетну) галузь права, у змісті якої відображена юридична регламентація усіх основних сфер суспільного життя⁹. Внаслідок цього сфера регулювання конституційного права істотно перетинається з предметами інших галузей права, зокрема й основних – адміністративного, цивільного¹⁰, кримінального, а також процесуальних галузей; вважається, що конституційне право є «серцевиною національної правової системи, її системоутворюючим складником» [1019, с.8]. Деякі науковці визнають існування у складі конституційного права не лише внутрішньогалузевих, але й міжгалузевих (комплексних) інститутів, які,

⁸ Така ситуація нагадує місце муніципального права в системі російського права: хоча воно вважається окремою галуззю права, однак норми, які визначають «його сутність та основні принципи організації», відносяться до конституційного права [370, с.26]. У результаті цілісна взаємопов'язана система норм, які регулюють сферу місцевого самоврядування, виявляється розділеною між двома галузями, що слід визнати нелогічним і неприродним. Подібну ситуацію вважаємо неприпустимою у випадку виборчого права, яке, без сумніву, складає єдину систему, що поєднує принципи виборчого права та їх нормативну конкретизацію.

⁹ Вважається, що до сфери регулювання конституційного права відносяться «політичні та інші найважливіші суспільні відносини в економічній, соціальній, культурній (духовній), екологічній, інформаційній та інших сферах життя і діяльності суспільства і держави» [423, с.17; 1137, с.11]. На цій підставі О. Скрипнюк стверджує, що «за структурою конституційне право України в цілому відтворює систему національного права» [1019, с.9]. Російські конституціоналісти вбачають у подібній широті охоплення предметом конституційного права суспільних відносин істотну особливість галузі конституційного права порівняно з іншими галузями [370, с.6-7].

¹⁰ Такий перетин сфер регулювання часом досить помітний за обсягом. Навіть така важлива складова конституційного права, як гуманітарне право, яке закладає основи правового статусу індивіда, у частині прав людини і громадянина за своїм змістом значною мірою збігається з інститутом особистих немайнових прав фізичної особи – складовою цивільного права.

«з огляду на системоутворюючу функцію галузі конституційного права, продовжені в нормах інших галузей права» [423, с.275].

Така специфіка конституційного права дозволяє ставити питання про те, чи доцільно цю підсистему права кваліфікувати саме як галузь права, навіть таку ж фундаментальну, як цивільне, адміністративне чи кримінальне право.

Пошук остаточних відповідей на ці питання виходить за межі нашого дослідження. Для нас важливо, що конституційне право займає особливе місце у системі права, долаючи навіть поділ права на публічне і приватне. З одного боку, це дозволяє кваліфікувати його як особливе структурне утворення – підсистему вищого рівня у системі права (ширшу, аніж окрема галузь, через множинність та фундаментальний характер предметів регулювання); з іншого, це дає можливість розглядати деякі складові конституційного права, які сьогодні кваліфікуються як його інститути чи підгалузі, як галузі права. До таких галузей, які досить чітко окреслені, у першу чергу доцільно віднести гуманітарне право (включно з інститутом громадянства і правом прав людини), парламентське право, муніципальне право і, звичайно, виборче право.

Загальновизнані теоретико-правові критерії існування галузі права стверджують, що «сукупність норм права можна розглядати в якості самостійної галузі права у разі наявності наступних ознак: предмету, методу правового регулювання, відповідного ступеню внутрішньої організації (системи). ...їх відсутність [трьох зазначених вище ознак. – Ю.К.] свідчить про те, що ця сукупність норм права може бути підгалуззю, інститутом права» [397, с.29].

На наше переконання, виборче право відповідає цим трьом критеріям.

Насамперед відзначимо достатньо очевидне існування відповідного ступеня внутрішньої організації (системності) виборчого права, навіть всупереч відсутності його кодифікованості.

Характеризуючи структурну складову системи права через його предмет, *виборчим правом вважаємо систему норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку з підготовкою і проведенням виборів як способу формування складу представницьких органів та заміщення виборних посад в системах державної влади та місцевого самоврядування*¹¹. Таким чином, виборче право характеризується достатньо чітко визначеним предметом, хоча його розуміння й зазнало змін за роки незалежності України.

Ще з радянських часів вважалося, що «виборче право як сукупність норм... регулює суспільні відносини, що виникають при виборах депутатів до представницьких органів державної влади» [1061, с.34]; і досі деякі науковці стверджують, що у цьому формулюванні викладено суть виборчого права як регулятора суспільних відносин у сфері виборів. Однак така позиція відображає вузькість радянської виборчої доктрини, породженої відповідною системою влади. Так, обмеження лише виборами до «органів державної влади» сьогодні мало б наслідком необґрунтоване виокремлення зі сфери виборчого права регулювання місцевих виборів (через які формуються представницькі органи місцевого самоврядування) та виборів депутатів Верховної Ради АРК (представницького органу автономії); у свою чергу, обмеження розглядом виборів лише «представницьких органів» виводило б за межі виборчого права регулювання виборів Президента України (який має представницький мандат, але не є представницьким органом [1194, с.398]) та сільських, селищних, міських голів і старост, які є *посадовими особами* (а не *органами*)

¹¹ Іноді прийнято говорити, що виборче право регулює «політичні вибори», визначені Конституцією. Однак останнім часом до категорії виборів, які регулюються виборчим правом, віднесено також вибори сільського, селищного старости, передбачені не Конституцією, а Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Оскільки посаду старости важко кваліфікувати як політичну, зазначимо умовність терміна «політичні вибори». Вважаємо більш продуктивним підходом для визначення предмета виборчого права перелік типів виборів (парламентські, президентські та відповідні типи місцевих виборів), які підлягають такому регулюванню.

місцевого самоврядування. З такого підходу природно випливає характерне для низки наукових досліджень самообмеження розглядом лише виборів народних депутатів України. Поставлена нами мета – розробка підходів до уніфікації та кодифікації усього масиву виборчого законодавства України – стимулює подолання такого самообмеження і розгляд усієї сукупності виборчих правовідносин, які виникають у зв'язку з проведенням виборів будь-якого типу і виду.

Деякі дослідники фактично заперечують існування самостійного предмета виборчого права у «чистому вигляді», вважаючи виборче право «комплексним інститутом», який частково охоплює своїм регулюванням предмети інших галузей¹² [164, с.22; 428, с.35-36; 1061, с.34]. Комплексним, або міжгалузевим інститутом права прийнято називати систему «відносно відокремлених правових норм, що одночасно належать до декількох галузей права»¹³ [566, с.17; 1017, с.306]. Вважаємо, однак, що стосовно виборчого права уявлення про його «комплексність», по суті, виражає неможливість повної ізоляції різних підсистем системи права, обов'язкову наявність не лише міжінституційних, але й міжгалузевих зв'язків, які відображають складність і різноманітність суспільного життя. Так, виборче право регулює окремі аспекти трудових відносин членів виборчих комісій чи особливості діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу; однак ці норми мають явно виражені особливості, нетипові для трудового чи інформаційного права, а отже, хоча й перебувають «на межі» з відповідними галузями права, за своєю природою і предметом регулювання є нормами виборчого права. Подібні взаємозв'язки можуть мати і протилежний характер. Так, встановлення складів виборчих злочинів та відповідних санкцій, незважаючи на «виборче» змістовне наповнення, відноситься до предмета галузі кримінального права.

Ті окремі особливості предмета виборчого права, якими деякі дослідники обґрунтовують його комплексний (міжгалузевий) характер, насправді засвідчують специфіку предмета виборчого права в цілому, його достатньо консолідований характер та істотне відмежування від предмета інших галузей чи інститутів.

Виборче право характеризується певною специфікою не лише предмета, але й загального методу регулювання.

Основними методами правового регулювання, які служать додатковим критерієм розмежування галузей права, теорія права визначає *імперативний* та *диспозитивний*. Перший з них, який вважається характерним для публічного права, регулює поведінку суб'єктів суспільних відносин шляхом її категоричної та докладної регламентації юридичними правилами і ґрунтується на відносинах субординації (підпорядкування одних суб'єктів іншим). На відміну від цього, диспозитивний метод регулювання насамперед встановлює юридичні правила, що визначають межі дозволеної (чи, точніше, вільної) поведінки суб'єктів відносин, які характеризуються відсутністю взаємної підпорядкованості.

Традиційно вважається, що для галузей публічного (зокрема конституційного) права характерний імперативний метод регулювання, який «ґрунтується на підпорядкуванні одних суб'єктів відносин іншим, не припускає ні вибору суб'єктами варіантів поведінки, не

¹² «Комплексний» характер виборчого права дослідники переносять на систему виборчого законодавства «як комплексного інституту законодавства» [1061, с.34, 79-80]. Т. Стешенко також стверджує, що «виборчому законодавству притаманний міжгалузевий, комплексний характер, тобто воно юридично неоднорідне, оскільки включає в себе не лише норми, але й нормативні акти з різних галузей законодавства, які, у свою чергу, є формою вираження норм відповідних галузей права. Це дозволяє розглядати виборче законодавство як міжгалузеве» [1085, с.35-36]. Таке розуміння розглянуто нижче у зв'язку з проблемою обсягу предмета кодифікації виборчого законодавства (див. підрозділ 10.4.1).

¹³ Можливість віднесення однієї норми до двох різних галузей є принаймні спірною. Так, В. Кравченко та В. Нестерович вважають можливим існування подібних «полівалентних норм» [451, с.182; 566, с.18], тоді як О. Кутафін таку можливість заперечує [370, с.29]. Однак наявність міжгалузевих зв'язків змушує припускати існування норм, які перебувають «на межі» двох галузей права, хоча й належать до однієї з них.

передбачених юридичними правилами, ні можливості врегулювання відносин суб'єктами на їхній розсуд» [390, с.100]. Хоча епізодичне застосування диспозитивного методу конституційно-правового регулювання визнається, вважається, що імперативний метод домінує [1019, с.15]. Науковці стверджують, що «імперативність норм конституційного права є принципом і водночас кваліфікуючою ознакою однойменної галузі права» [1134, с.345].

Проте більш уважний розгляд співвідношення предмета конституційного права (з урахуванням його множинності) та методу регулювання засвідчує, що серед його предметів можна виділити окремі, для регулювання яких характерне значно ширше застосування диспозитивного методу, аніж у випадку типових складових конституційного права, що безпосередньо регулюють відносини владарювання. Такими специфічними складовими конституційного права, без сумніву, є гуманітарне право [1134, с.346] (за рахунок переважно диспозитивного регулювання сфери прав людини) та виборче право, що регулює правовідносини суб'єктів, які в основному не перебувають між собою у відносинах субординації.

Підкреслимо нашу незгоду з твердженнями деяких науковців про перевагу імперативного методу регулювання в рамках виборчого права [126, с.7]. Як правило, такий погляд базується на апіорному уявленні про виборче право як інтегральну складову конституційного права, внаслідок чого у такої складової «окремого від конституційного, якогось “свого” методу виборчого права немає і бути не може» [149, с.209]. Звичайно, подібна аргументація не може вважатися переконливою.

Для виборчих правовідносин не характерне підпорядкування одних суб'єктів іншим; навіть виборчі комісії, будучи органами адміністрування виборів та суб'єктами владних повноважень (див. підрозділ 9.1.2), не можуть розглядатися як такі, яким підпорядковані виборці, кандидати чи суб'єкти їх висування. І хоча імперативне регулювання займає певне місце у регулюванні виборчих правовідносин, не менше значення має диспозитивне регулювання, найчастіше у вигляді «правил, що встановлюють межі дозволеної поведінки суб'єктів» та «правил, що закріплюють принципи правового регулювання» відповідної сфери суспільних відносин [390, с.100].

Іноді твердження про переважно імперативний характер методу регулювання виборчого права обґрунтовують значним масивом процесуальних (чи, точніше, процедурних; див. підрозділ 8.3.1) норм у його складі. Дійсно, процесуальні галузі права характеризуються достатньо чітким регулюванням поведінки суб'єктів відповідних процесів, близьким до імперативного; особливо це стосується регулювання юрисдикційних процесів. Однак виборче право не є чисто процесуальним і включає значну кількість матеріальних норм. Більше того, через неюрисдикційний характер виборчого процесу навіть достатньо чіткі процедурні норми, необхідність яких викликана змістом виборчих правовідносин (див. підрозділ 8.3.1), як правило, встановлюють лише межі (нехай і достатньо вузькі) певної дискреції відповідних суб'єктів і залишають поле їх власного розсуду у виборі своєї поведінки. Тому стверджуємо, що широке застосування диспозитивного методу регулювання (нехай і поряд з імперативним) є характерною рисою виборчого права на противагу конституційному праву в цілому.

Таким чином, хоча виборче право неможливо розглядати у повному відриві від конституційного права як цілого, воно характеризується істотною специфікою як предмета, так і методу правового регулювання. Визнаючи ці особливості, низка науковців робить висновок, що виборче право набуло форми *підгалузі* конституційного права. Так, В. Федоренко стверджує, що «інститут виборів “переріс” параметри основного інституту конституційного права і сформувався в підгалузь конституційного права» [1131, с.193]. Проте навіть у такому випадку вважаємо, що розуміння підгалузі конституційного права як «об'єднання інститутів *конституційного* [курсив наш. – Ю.К.] права» [1134, с.400]

не надто послідовним і таким, що відображає їх природу. Характеристика інститутів, які входять до складу виборчого права, як інститутів конституційного права виглядає недоречною. Такі інститути, як, наприклад, інститут голосування, передвиборної агітації, реєстрації виборців чи висування кандидатів, якщо й відносяться до конституційного права, то лише у складі виборчого права як цілого, тобто є *інститутами виборчого*, а не конституційного, права.

Отже, для цілей нашого дослідження вважаємо більш адекватною точку зору, яка кваліфікує *виборче право як галузь права із власним чітко окресленим предметом і специфічним методом регулювання*. При цьому вважаємо виборче право складовою конституційного права, однак останнє розглядаємо не як галузь права, а як *певну підсистему права вищого рівня*, яка закладає основи регулювання багатьох (якщо не усіх) галузей права та численних окремих інститутів публічного права, що входять до складу конституційного права.

Важливо підкреслити, що протягом другої половини ХХ ст., завдяки процесам правової глобалізації, виборче право поступово набувало наднаціонального (спільного для багатьох національних правових систем) характеру, інтегруючи та уніфікуючи положення відповідних галузей різних національних систем. Особливо успішно така наднаціональна інтеграція відбулася в межах Європейського континенту; вона набула форми спільного «європейського виборчого доробку», зміст якого сформульований у формі міжнародних (європейських) виборчих стандартів¹⁴ (див. [231]). Тут зазначимо дві особливості цієї інтеграції.

По-перше, формування спільного європейського виборчого доробку не виключає існування національних особливостей галузі виборчого права у системах права окремих європейських держав; очевидно, повна уніфікація виборчого права різних, навіть цивілізаційно близьких країн, є недосяжним ідеалом. Однак це спонукає до ефективного застосування порівняльно-правового методу у вивченні виборчого права, а у правозастосовному аспекті – формування явища «належної практики» (*good practice*).

По-друге, важливо відзначити, що вироблення спільного виборчого доробку відбувається не на базі тієї чи іншої правової сім'ї (як відомо, в Європі співіснують принаймні дві такі сім'ї), а в рамках відповідних міжнародних організацій. Так, універсальні виборчі стандарти формулюються насамперед в актах ООН, а також деяких інших організацій (як Міжпарламентський союз). Європейський виборчий доробок сформувала співдружність держав Ради Європи та її дочірніх організацій (насамперед Венеціанської комісії) за участі іншої регіональної організації – ОБСЄ. При цьому відбувається істотний взаємний вплив підходів, характерних для одної правової сім'ї, на іншу, що служить збагаченню спільного європейського виборчого доробку.

Більш детально питання наднаціонального виборчого права у контексті принципів виборчого права розглянуті нижче (див. підрозділ 1.4.1).

1.1.2. Місце принципів виборчого права як галузевих принципів

Розглядаючи виборче право як окрему галузь у системі конституційного права, ми розглядаємо характеристики виборчого права в цілому як його *галузеві* характеристики на відміну від характеристик його складових інститутів. Тому насамперед слід вивчити сутність і місце принципів виборчого права у цій галузі права і відповідно науки виборчого права.

¹⁴ Існують не лише європейські, але й універсальні (світові) виборчі стандарти, а також міжнародні стандарти, сформульовані у межах окремих регіонів світу (латиноамериканські, африканські, арабські і навіть стандарти СНД). Проте саме європейська система виборчих стандартів сформувалася у певну цілість, яка заслуговує назви спільного (європейського) доробку.

Принципи права стали предметом дослідження як теоретиків права, так і конституціоналістів відносно недавно, хоча самі по собі є достатньо традиційним правовим явищем. М. Козюбра відносить проблему принципів права до найбільш складних, суперечливих і світоглядно-методологічно неосмислених у загальнотеоретичному правознавстві. Виходячи із сфери дії відповідних принципів права, науковець пропонує їх класифікацію, з одного боку, як універсальних (загальнолюдських), цивілізаційних, правосімейних, національних принципів (які часто називають загальними принципами права), а з іншого – міжгалузеві, галузеві принципи права та принципи інститутів права [389, с.142, 152-153]. Саме останні категорії є важливими для нашого дослідження; воно спрямоване на вивчення принципів виборчого права як галузевих принципів, а також принципів окремих інститутів виборчого права.

Існування принципів права різного ступеня загальності (ієрархічного рівня) ставить проблему співвідношення таких принципів.

Насамперед зауважимо, що мова йде про принципи права, які, взагалі кажучи, стосуються сфер суспільних відносин, що регулюються національним правом. Тому всі більш загальні принципи (універсальні, цивілізаційні, правосімейні), будучи спільними для відповідних національних систем права, реалізуються у рамках цих систем, зрідка – у сфері міжнародного права. При цьому принцип наднаціональної загальності може мати певні особливості при реалізації у конкретній національній системі права.

Звертаючись до розгляду принципів виборчого права як галузевих принципів, зазначимо, що ступінь їх загальності може мати різні аспекти. З одного боку, це принципи більш вузького значення, аніж загальні. З іншого боку, у багатьох сферах правового регулювання процеси глобалізації породжують уніфікацію підходів до регулювання окремих сфер у національних правових системах, формуючи «наднаціональні» підсистеми (галузі, інститути) права. При цьому наднаціонального (чи «міжнаціонального» – спільного для кількох чи багатьох національних систем) характеру і змісту насамперед набувають відповідні галузеві чи навіть інституційні принципи, які таким чином виходять за межі національної правової системи. Такі риси властиві галузі виборчого права та її інститутам, а отже, їх принципам, які через міжнародні виборчі стандарти набувають універсального (цивілізаційного) чи регіонального значення; при цьому не слід забувати, що реалізуються вони у рамках конкретних національних систем права, а отже, можуть мати свої змістовні особливості.

Таким чином, можна говорити про *два критерії класифікації принципів права*. Поряд з класифікацією *за ступенем загальності* (універсальні, цивілізаційні, правосімейні, національні), запропонованою М. Козюброю, можна класифікувати принципи *за їх ієрархічним рівнем* у системі права – загальні (тобто такі, що стосуються всієї системи права), конституційно-правові (які необхідно виділяти з огляду на особливу роль підсистеми конституційного права у національній системі права), галузеві, інституційні. Ці класифікації, взагалі кажучи, незалежні; наприклад, галузевий принцип може мати характер цивілізаційного чи правосімейного, тобто за ступенем загальності виходити за межі національної системи права. Саме таке співвідношення загальності та ієрархічного рівня стосується принципів виборчого права.

Наявність принципів права різного рівня загальності означає, що сфери їх впливу та реалізації перетинаються. Тому при вивченні галузевих та інституційних принципів слід звернути увагу на співвідношення їх змісту із змістом принципів вищого ступеня загальності чи ієрархічного рівня – загальних принципів права, конституційно-правових принципів, а іноді, як буде показано нижче, – і принципів суміжних галузей права. Щодо їх співвідношення і взаємозв'язку можливі дві точки зору.

Перша з них полягає в тому, що загальні принципи права виражають усі основні ідеї, закладені в основу системи права, а отже, усі галузеві та інституційні принципи права слід розглядати як конкретизацію (відповідно до певної сфери правовідносин) цих загальних принципів, як результат їх «проекції» на відповідну галузь чи правовий інститут. Як зауважує О. Уварова, «кожна з вимог, що становить зміст певного принципу права, також може набувати характер принципу, але нижчого рівня»; «юридична засада, тобто принцип, з якого виводиться певна норма, як висновок з великої посилки силогізму, нерідко спирається на інший, вищий принцип, який, у свою чергу, може бути висновком з ще більш загального» [1123, с.56, 61]. Хоча формально-логічне виведення принципу вужчого значення із більш загального навряд чи завжди можливе, генетичний зв'язок між принципами різного ступеня загальності чи різного ієрархічного рівня у багатьох випадках безсумнівний і вимагає свого вияснення. Так, наприклад, як зауважує О. Скрипнюк, «загальні принципи конституційного права знаходять своє логічне продовження в спеціальних принципах, які властиві для самостійних інститутів конституційного права та відокремлених видів конституційно-правових відносин» [195, с.53]. Отже, із загального принципу можуть впливати один або й декілька принципів нижчого рівня, які мають не загальне, а галузеве значення; подібно галузеві принципи можуть породжувати принципи окремих інститутів галузі.

Однак не можна виключати і можливості того, що специфіка певної галузі чи, менш імовірно з огляду на невисокий рівень загальності, певного інституту пов'язана з існуванням галузевих (інституційних) принципів, генетично не пов'язаних з більш загальними принципами¹⁵.

Як показують проведені дослідження конкретних принципів виборчого права (див. нижче), насправді реалізуються обидві можливості. Деякі з цих галузевих принципів є прямою проекцією загального принципу на відповідну галузь; наприклад, принцип рівного виборчого права є безпосереднім наслідком загальноправового принципу рівності. Відповідно принципи інститутів виборчого права часто є подібною проекцією загального або галузевого принципу (а часом і двох чи більше принципів) на відповідний правовий інститут; наприклад, загальновизнаний інституційний принцип публічності та відкритості виборчого процесу впливає із галузевих принципів вільних і чесних виборів. Проте це стосується не всіх принципів. Так, наприклад, принцип прямих виборів (у конституційному формулюванні – «прямого виборчого права») не може вважатися безпосереднім галузевим вираженням жодного загальноправового принципу (зокрема, суверенітет народу чи принцип представництва можуть бути реалізовані й через інститут непрямих виборів). Подібно, як ми покажемо нижче (див. підрозділ 7.5.1), принцип факультативного голосування (який стосується окремого інституту виборчого права) не може вважатися (всупереч поширеній думці) безпосереднім проявом принципу вільних виборів, хоча і є наслідком загальноправового принципу свободи.

Таким чином, *галузеві принципи права можуть мати різне походження. Частина з них є реалізацією в межах конкретної галузі загальних принципів права, тоді як інші демонструють природну своєрідність галузі і виражають специфіку, характерну для цієї галузі.*

¹⁵ На думку А. Колодія, галузеві принципи мають свою специфіку і самостійне значення поряд із загальними принципами права [395, с.31]. Така позиція може бути визнана лише частково. Неможливо заперечувати прояв загальних принципів права у рамках галузі через певні галузеві принципи – їх відповідні «проекції» на галузь права.

1.1.3. Сутність і роль принципів права

Принципи права відіграють особливу роль для системи права в цілому, галузі чи інституту права. О. Скрипнюк нагадує, що «ще у класичному римському праві отримала поширення формула “*principium est porissima pars cujunque rei*” – “принцип є найважливішою часткою всього”» [195, с.51]. Цю особливу роль намагаються відобразити у визначенні поняття принципів.

Найбільш відомою є дефініція, наведена в «Юридичній енциклопедії», визначає принципи права як «керівні засади (ідеї), які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин. ... вони в стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, “обличчям”» [909, с.128] (див. також [390, с.66]).

Не можна заперечувати роль принципів права як «керівних ідей» для системи права чи певної його підсистеми (галузі, інституту). Проте таке визначення принципів дуже загальне й одностороннє й не містить відповіді на низку питань щодо їх ролі і місця у системі права.

Щоправда, деякі правознавці негативно оцінюють категорію принципів права, вважаючи, що «поняття “правові принципи” не має ясної наукової дефініції, чітких сутнісних, типових, родо-видових, ієрархічних, функціональних характеристик» [1176, с.86]. Розглядаємо таку радикально-нігілістичну оцінку як безпідставну, хоча й вважаємо, що категорія «принцип» у науковому контексті належить до категорій наукової методології, свого роду «метанауки», а тому навряд чи може бути вичерпно дефінійована у межах конкретної науки, зокрема наук, які вивчають право. Будучи однією з найбільш загальних категорій, принцип не може отримати дефініцію через інші категорії відповідної науки, які неминуче виявляються менш загальними.

Зазначимо, що розуміння принципів як «керівних ідей» не обмежується лише загальними принципами права; воно *mutatis mutandis* переноситься і на галузеві та інституційні принципи права. У цьому сенсі поширеним є розуміння принципів виборчого права. Як зауважує О. Марцеляк, «чи не найбільш поширеною є точка зору, що принципи виборчого права – це основоположні, керівні ідеї (засади), які лежать в основі регламентації цього інституту» [513, с.108]. Різні дослідники роблять різні акценти у пропонуваніх ними дефініціях. Свого часу Ю. Тодика та О. Бандурка визначали ці принципи як «основні політико-правові установлення» [1117, с.86], А. Георгіца – як «основні вихідні положення, покладені в основу регламентації даного інституту» [156, с.255]. М. Ставнічук пропонує розуміти принципи виборчого права як «вихідні положення, фундаментальні ідеї, які відображають суть виборів..., визначають засади правового регулювання реалізації та гарантування виборчих прав громадян України та забезпечують передбачений законодавством України порядок організації і проведення всіх видів виборів в Україні» [1062, с.111] (див. також [126, с.89]); подібне визначення пропонували В. Погорілко та В. Федоренко [435, с.133]. У такому ж контексті лежить визначення принципів виборчого права В. Пилипишиним [641, с.4, 8-9]. Подібні дефініції пропонують російські дослідники¹⁶ (див., наприклад, [58, с.216; 62, с.54-56; 344, с.21-22]).

Для деяких дефініцій характерне звуження значення принципів тільки до сфери *проведення виборів* (виборчого процесу) [405, с.11]. В. Нестерович акцентує на прикладних аспектах, розглядаючи принципи виборчого права як «нормативно закріплені основоположні та керівні установки і засади, що визначають зміст і сутність реалізації виборчого права та порядок підготовки і проведення виборів в Україні» [566, с.228].

¹⁶ Огляд різних підходів (в основному російських дослідників) до розуміння поняття принципів виборчого права див. [103, с.12-14; 516, с.42-43].

Киргизькі правознавці вказують, що «принципи виборчого права є керівними засадами, які визначають зміст та дію інших норм, закріплених у цьому Кодексі та інших законодавчих актах, що регулюють підготовку і проведення виборів» [406, с.17]. По суті, до основ проведення виборів та забезпечення виборчих прав громадян зводиться визначення принципів виборчого права, запропоноване В. Яворським [1233, с.46].

Обмеженим є значення принципів (засад) виборчого права у розумінні польських правознавців, які окреслюють «засади виборчого права... як історично сформовані фундаментальні положення, що стосуються безпосередньо правових можливостей громадян і відповідних їм завдань органів публічної влади у виборчому процесі» [1295, s.37], чи вважають, що «основоположні засади виборчого права... це історично сформовані найважливіші положення, що стосуються прав громадян та інших суб'єктів у виборчому процесі» [1439, s.169].

Таке звужене (навіть порівняно з загальноприйнятим) тлумачення сенсу принципів виборчого права не відображає їх основоположної ролі у всій системі виборчого права. Значення цих принципів не зводиться лише до регулювання виборчого процесу чи забезпечення виборчих прав громадян та інших суб'єктів.

Розуміння сутності принципів права взагалі як правового явища (а отже, і принципів виборчого права) повинно досягатися через опис функцій цих основоположних тверджень у рамках системи права. Певне відображення цих функцій надається різними аспектами природи принципів права – онтологічної, епістемологічної, аксіологічної, які підкреслює М. Козюбра [389, с.144-147]. У науковій літературі можна знайти різні визначення поняття «принцип права», в яких намагаються відобразити певні аспекти їх природи та різні функції (див., наприклад, [195, с.51; 390, с.70; 1100, с.41; 1160, с.34]). На думку С. Погребняка, «під основоположними принципами права слід розуміти систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права, і визначають її характер і напрямки подальшого розвитку» [650, с.37]. Подібні визначення підкреслюють основні функції принципів права – їх характер *основи* для системи права та відповідної науки, концентроване вираження суспільно визнаних *цінностей*, підвищену *імперативність*, пряме і загальне *регуляторне значення*.

Отже, принципи права відіграють для відповідної системи (підсистеми) права такі основні функції:

- принципи права як «керівні ідеї», фундаментальні положення (аксіоми чи постулати), на яких будується відповідна внутрішньо узгоджена система правових положень;
- принципи права як відображення у загальних правових категоріях певних суспільних цінностей, визнаних відповідною спільнотою;
- принципи права як основа для пізнання (вивчення) права (пізнавальна функція);
- принципи права як загальні регулятивні вимоги (регулятивна функція).

Перші три функції розглянуті М. Козюброю у вигляді категорій онтологічної, аксіологічної та епістемологічної природи принципів права [389]. Тут ми лише коротко охарактеризуємо ці функції. Основне значення для нашого дослідження має остання, регулятивна функція принципів права.

Роль принципів права як «керівних ідей», основоположних правових положень є визначальною. Адже система права (як і будь-яка структурована система) повинна мати внутрішню логіку побудови. Така логіка забезпечується, а сама система виявляється стійкою і внутрішньо несуперечливою, якщо вона заснована на деякій системі основних, базових положень. У різних сферах такі положення мають різні назви – аксіоми, постулати, принципи.

В. Нерсесянц стверджував, що пошуки системи загальних юридичних принципів, з яких виводились би конкретні правоположення, здійснювали ще постгласатори [564, с.445]. О. Уварова теж звертає увагу на те, що «при вирішенні конкретних питань римські юристи апелювали до певних основоположних засад» [1123, с.13-14]. Ще більш глибоке коріння принципів права М. Козюбра вбачає у міфології, релігії; на думку науковця, звичай як джерело права часто виникав пізніше від первісних принципів права [389, с.144]. Слід, однак, визнати, що принципи права в сучасному їх розумінні з'являються у системі права як її фундаментальні положення лише внаслідок наукового (достатньо абстрагованого від конкретних ситуацій) осмислення права, що з'являється на порівняно пізньому етапі його розвитку. Сьогодні, як стверджує Г. Берман, «фактично... правові системи всіх країн, які успадковують західну традицію права, кореняться у певних переконаннях або постулатах» [63, с.38].

Роль базових (аксіоматичних) положень, яку виконують принципи права, дозволяє їм забезпечити відповідну внутрішню взаємну узгодженість системи права в цілому чи її підсистеми (галузі, інституту), що є необхідним для послідовного і несуперечливого регулювання відповідної сфери суспільних відносин¹⁷. За влучним висловом М. Цвіка, принципи «є своєрідними згустками, нервовими центрами права, що цементують усю його систему» [871, с.50]. Розвиваючи цю позицію, С. Погребняк стверджує: «Принципи права є центральною ланкою правового матеріалу, “стрижнем” юридичних конструкцій, “родзинкою” того чи іншого структурного підрозділу системи права... Принципи виконують, образно кажучи, функцію головних, несучих елементів конструкції, навколо якої будується вся правова система» [650, с.32]. Підкреслимо, однак, що функцію змістовного узгодження звичайних норм принципи права здійснюють не як посередники між нормами, а як спільні для них витокі, базові засади, відповідність яким і забезпечує взаємну узгодженість нормативного регулювання.

Така роль принципів права як фундаментальних елементів, на яких розбудовується система права, галузі права чи правового інституту, неодноразово підкреслювалася науковцями. Так, Ф. фон Гаєк підкреслював: «Складові правової системи не стільки взаємно припасовані згідно з якимсь всеосяжним загальним підходом, скільки поступово пристосовані одна до одної шляхом послідовного застосування загальних принципів до конкретних проблем» [1148, с.97]. Якщо у рамках англосаксонської правової сім'ї таке «поступове пристосування» здійснюється у підсумку правотворчої діяльності судів, то для континентальної правової сім'ї (до якої належить вітчизняна правова система) таке застосування принципів є перш за все підсумком усвідомленої діяльності законодавця.

Відповідну роль основних положень (аксіом чи постулатів) відіграють для своєї галузі і принципи виборчого права. Ця роль настільки очевидна, що визнається усіма дослідниками. Так, В. Яворський зазначає: «Принципи виборчого права виступають стрижнем усіх норм виборчого права» [1233, с.42]. Подібно визнають значення принципів виборчого права як вихідних положень – постулатів галузі і російські конституціоналісти, які вказують, що такі принципи – це «вихідні правові приписи, у відповідності до яких будується правове регулювання електоральних відносин на всіх його стадіях» [272, с.51].

Слід підкреслити, що за своїм походженням принципи права як аксіоми чи постулати у системі права істотно відрізняються від аксіом у математиці чи постулатів природничих наук. В останньому випадку аксіоми чи постулати є логіко-індуктивним (узагальненим) відображенням експериментальних даних, тобто впливають з об'єктивно істинних тверджень. Проте у праві, яке належить до суспільних явищ, «суттєве значення має духовне

¹⁷ Ж.-Л. Бержель підкреслював потребу того, щоб «норми, які керують життям суспільства, утворювали струнку систему», у якій «кожна норма має своє місце серед інших» [60, с.160]. Така стрункність системи права насамперед означає взаємну узгодженість (відсутність логічних суперечностей) окремих норм, їх певну ієрархію.

начало, іманентною характеристикою якого виступають цінності» [383, с.45]. Тому вихідні базові положення, якими є принципи права, відображають не природно-об'єктивні (підтверджені експериментом) істини¹⁸, а вироблені у процесі суспільного розвитку і сприйняті суспільством цінності, які є категоріями ідеологічними, моральними¹⁹, навіть цивілізаційними²⁰, що змушує розглядати їх в *аксіологічному аспекті*. М. Козюбра підкреслює, що цінності – це передусім сфера світогляду, а не науки [389, с.148]. У цьому контексті Г. Чернобель нагадує про вчення Г. Лейбніца, який розрізняв «принципи, що діють у природі, які є об'єктивно детермінованими, і принципи духовного порядку, що формуються людською свідомістю» [1176, с.85]. Однак ціннісна, ідеологічна функція принципів права не може бути абсолютизована (як це роблять деякі науковці [1176, с.87, 88]) у тому сенсі, що вона не виключає інших функцій принципів права, насамперед регуляторну функцію.

Правознавці, які дотримуються позитивістського підходу, інакше уявляють походження принципів права. Так, А. Зінов'єв та І. Поляшова вважають, що «принципи є наслідком узагальнення правових норм, які виникають в міру розвитку правових звичаїв і законодавчої діяльності органів державної влади» [266, с.56], тобто виводяться індуктивно із позитивного права, в основному твореного державою.

Така «державо-центристська» позиція обґрунтовано заперечується. Так, М. Козюбра стверджує, що «генезис принципів права пов'язаний не з нормативно-державним волевиявленням» [389, с.144]. С. Погребняк підкреслює, що «державна не створює основоположні принципи права, а тільки закріплює їх в юридичних актах... Цим принципи яскраво відрізняються від звичайних норм права, формування і виникнення яких у багатьох випадках відбувається за активним творчим сприянням держави» [650, с.26]. Науковці вказують на переважно природно-правове походження таких уявлень: «коли право виводиться із природних ідей, принципи лежать в основі права, формують його, визначають зміст і спрямованість його норм» [1075, с.201]. Зауважимо, що таке виведення може бути здійснене лише шляхом наукового осмислення відповідних категорій.

Зазначені відмінності у розумінні походження принципів впливають із різних концепцій права: як зауважив Р. Дворкін, маючи на увазі норми – принципи права, «деякі з норм, на які посилаються судді та юристи, становлять особливі проблеми для позитивізму» [185, с.114]. О. Уварова вказує, що питання про роль принципів у правовому регулюванні є одним з тих питань, що становлять предмет дискусії між юснатуралістами і позитивістами²¹ [1123, с.10].

Те, що принципи права є відображенням у правових категоріях певних суспільних цінностей²², а отже, мають змістовно первинний (пріоритетний щодо звичайних норм) характер, визнається багатьма науковцями. Так, О. Уварова зазначає, що «нормативний

¹⁸ Як зазначав Ф. фон Гаєк, «вся наша цивілізація ґрунтується й має ґрунтуватися на нашій *viri* в безліч речей, про істинність яких у картезіанському сенсі ми не можемо знати» [1148, с.31].

¹⁹ Р. Дворкін називав «принципом» норму (але не правило), яка є вимогою справедливості, чесності чи якогось іншого морального виміру [185, с.47]. Р. Алексі зазначає, що «принципи і цінності між собою тісно споріднені» [1239, с.116].

²⁰ Якщо не брати до уваги відмінностей двох правових сімей, породжених європейською цивілізацією (континентального та загального права), усі інші правові сім'ї, розглянуті у відомій монографії Р. Давида та К. Жоффре-Спінозі [176], – мусульманське, далекосхідне чи африканське право, а навіть у певному сенсі і «соціалістичне» право, – виникли в умовах різних цивілізацій, що істотно відрізнялися від західної (європейської), і базуються (чи базувалися) на відмінних системах цінностей. На це звертає увагу М. Козюбра, кажучи про «правові сім'ї неєвропейських цивілізацій» [384, с.206].

²¹ Цікавим у цьому сенсі є зауваження Г. Бермана, який вказує, що ще у трактаті «*Concordia Discordantium Canonum*», написаному близько 1140 р. ченцем Граціаном, стверджується, що в разі конфлікту законодавчий акт має поступитися природному праву [63, с.569].

²² Роль суспільних цінностей «як незалежних і провідних умов будь-якого розумного будівництва» підкреслював Ф. фон Гаєк [1148, с.23]. Р. Алексі стверджує, що «теорія принципів – це теорія цінностей, очищена від необґрунтованих припущень» [1239, с.32].

характер принципів права має своїм джерелом цінності, які знаходять вираз у принципах»; дослідниця переконує, що «формування правил поведінки правового характеру в суспільстві відбувається під безпосереднім впливом і на захист визнаних у цьому суспільстві цінностей, які становлять зміст принципів права» [1123, с.40, 81]. С. Погребняк вказує: «загальні принципи права надають правопорядку (внутрі держави і на міжнародному рівні) його необхідний аксіологічний вимір; вони... вказують на цінності, які визначають правопорядок у цілому» [652, с.287].

Аксіологічна функція характерна не лише для загальноправових, але й для галузевих принципів. О. Скрипнюк до основних ознак принципів конституційного права відносить те, що вони «є узагальненим і концентрованим вираженням конституційних ідеалів, тобто найвищих духовних (ідеологічних) цінностей» [195, с.51]. Н. Пархоменко вказує, що правові принципи – «це світові стандарти в галузі прав людини та європейські цінності демократії, плюралізму, гласності, свободи слова та ін.» [1100, с.41]. У зв'язку з цим необхідно підкреслити їх взаємозв'язок з міжнародними правовими стандартами, які часто мають вигляд загальноправових чи галузевих принципів (див. підрозділ 1.3.1).

Наведена характеристика правових принципів цілком стосується і часткового випадку галузевих принципів виборчого права. Вони виражають певні суспільно-політичні цінності й ідеали, які є визнаними у демократичному суспільстві (пріоритет волевиявлення народу, основні виборчі права громадян, рівність, свободу політичної діяльності, підпорядкованість політики праву та інші).

Аксіологічна функція принципів права разом із зазначеною вище здатністю більш загальних принципів «проекуватися» на нижчі структурні рівні права породжує спокусу спробувати вивести усі принципи з одного, найбільш загального (первісного, основного) положення, яке відображає певну фундаментальну суспільну цінність. Так, О. Уварова пропонує уявляти всю систему принципів права як «певне розгортання принципу справедливості» [1123, с.56]. Такий підхід, заснований лише на принципі справедливості, навряд чи може бути реалізований у сфері публічного права. Подібні ідеї часом висловлюються і стосовно принципів виборчого права. Відзначимо у цьому контексті спробу російського дослідника Д. Худолея вивести усі принципи виборчого права із трьох загальноправових принципів свободи, рівності і справедливості [1159, с.46]. Польський науковець С. Яворський, за його власним висловлюванням, «ризикують твердженням», що основні засади виборчого права «впливають із принципу вільних і чесних виборів, закованого у нормах міжнародного права» [1381, с.467-468]. Деякі дослідники пов'язують принципи виборчого права з ідеєю демократії. Прикладом такого підходу може служити позиція В. Пилипишина, який стверджує, що всі «базові» принципи виборчого права «можуть бути логічно виведеними із загального поняття “демократія” та з основних прав і свобод людини і громадянина» [641, с.11]. У зв'язку з цим нагадаємо, що європейський конституційний (зокрема, виборчий) доробок спирається на три ціннісні «опори» – демократію, верховенство права та права людини [231, с.12]. Проте зв'язок між цими основоположними (світоглядними, цивілізаційними) цінностями та принципами виборчого права не формально-логічний (дедуктивний), а скоріше ідеологічний, оціночний, заснований на доцільності (у загальносуспільному, а не кон'юнктурно-політичному сенсі цього слова).

Важливою є *пізнавальна роль* принципів виборчого права як концептуальних тверджень на достатньо високому рівні узагальнення. Ця роль істотна як у наукових дослідженнях²³, так і у викладанні виборчого права. Будучи побудованою системно, наука виборчого права (і наука права взагалі), подібно до системи права, будується на певних вихідних базових твердженнях-постулатах, роль яких виконують саме принципи права. Як зазначає

²³ Г. Берман стверджує: «Право містить у собі і науку про право – правознавство, те метаправо, за допомогою якого його можна і аналізувати, і оцінювати» [63, с.8].

Г. Чернобель, «всякий науковий розвиток права починається з правових принципів, що пронизують усю систему конкретних правових відносин» [1176, с.89]. Не менш важливо при вивченні виборчого права базувати виклад на принципах галузі, розкриваючи через їх зміст і функції відповідні навчальні теми, що відображають окремі інститути виборчого права [342]. Саме тому М. Козюбра характеризує цей аспект як «епістемологічну природу» принципів права [389, с.145-146].

Таким чином, як загальні, так і галузеві принципи права не лише визначають сутнісні, змістовні характеристики правового регулювання, але й є основою методів пізнання (наукового вивчення) відповідних правових явищ і на цій основі належного тлумачення норм права. Тому вивчення принципів виборчого права має як практичне, так і теоретичне (пізнавальне) значення [513, с.107].

Наукове вивчення виборчого права є важливим шляхом пізнання правових явищ, зокрема, пов'язаних з виборами як суспільно-політичним явищем. Саме правова наука дозволяє сформулювати *communis opinio doctorum*, що стає основою правової доктрини – одного з важливих, хоча й не основних джерел права [176, с.121]. Роль принципів права для формування доктрини незаперечна. За влучним зауваженням С. Погребняка, власне принципи «відображають *opinio juris*, яка утворює основу для формування права» [652, с.286]. На думку Р. Кабріяка, «наслідком визнаного за принципами верховенства може бути їх піднесення до рангу деяких фундаментальних постулатів, які необхідно враховувати при тлумаченні інших норм» [284, с.380].

Принципи права як основа наукового вивчення права виступають як втілення світоглядних, ідеологічних цінностей, а отже, мають не стільки істинний, скільки світоглядний, не позбавлений суб'єктивних рис характер. Ця обставина, як вказує М. Козюбра, є відображенням специфіки соціального, зокрема правового пізнання, що істотно відрізняється від природничого. Науковець підкреслює, що «в соціальному пізнанні обійтися без “суб'єктивації” об'єкта, тобто привнесення в його образ властивостей суб'єкта пізнання, його світоглядних установок, уявлень... практично неможливо» [383, с.41]. Поділяючи позицію М. Козюбри про те, що «наукове знання має бути позаособистісним, незалежним від світоглядної позиції та моральних ідеалів дослідника» [383, с.41], все ж вважаємо, що сприйняття дослідником загальносуспільних (а не індивідуальних) цінностей та пов'язаних з ними світоглядних ідеалів здатне подолати надмірну «суб'єктивацію» об'єкта дослідження і надати вивченню відповідних правових явищ достатньої (хоча й, звичайно, не такої, як у природничих наук) об'єктивності та наукового характеру. Тому, на наше переконання, галузеві правові науки (а отже, і наука виборчого права) належать до тих сфер правознавства, де, за спостереженням М. Козюбри, «право виступає як “живий організм”, об'єктивований щодо свідомості, як об'єктивна реальність, що функціонує і розвивається за власною внутрішньою логікою, законами, які можна виявити і сформулювати» [383, с.45]. І хоча слід погодитися з науковцем, що абсолютної «стерильності» правової науки стосовно суб'єктивного ставлення дослідника досягти неможливо, за своєю побудовою наука права наближається до природничих, заснованих на певних вихідних принципах, основних законах чи постулатах. В якості базових положень (постулатів) такої науки виступають відповідні принципи права – загальні, галузеві чи інституційні. Послідовне врахування принципів виборчого права, належне усвідомлення первинності їх змісту допомагає формувати цілісне сприйняття та розуміння усього масиву норм виборчого права як для учасників виборчих правовідносин, так і для правозастосовних органів – виборчих комісій та судів. На думку О. Марцеляка, ці принципи «окреслюють вихідні параметри, в рамках яких формується механізм правового регулювання електоральних правовідносин, і вони ж виступають як своєрідний вектор, що визначає розвиток самого виборчого права» [513, с.107].

Звідси випливає прикладне значення принципів виборчого права і побудованої на них науки виборчого права, орієнтоване на законодавчу і правозастосовну діяльність. Як зазначає М. Козюбра, «будь-яка правова наука вивчає право та інші правові явища для того, щоб виробити певні практичні пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення правового регулювання, правозастосовної практики, врахування виявлених тенденцій і закономірностей їхнього розвитку у правовій політиці тощо» [383, с.53]. Виборче право містить багато прикладів таких практичних пропозицій, реалізованих чи хоча б ініційованих на підставі відповідного наукового розуміння основних принципів виборчого права.

Нарешті, не можна ігнорувати пізнавальну роль права (зокрема виборчого права) у формуванні правосвідомості громадян. За спостереженням А. Колодія, який спирається на соціологічні дослідження, «люди здебільшого добре засвоюють загальні вимоги права, що увійшли до правової свідомості як соціальні цінності, як соціальні основи, як генеральні ідеї, а водночас конкретні приписи права не завжди їм відомі» [395, с.19]. Як засвідчує багаторічна практика викладання автором курсу виборчого права, а також участі у підготовці членів виборчих комісій, усвідомлені принципи виборчого права допомагають краще і більш системно засвоїти і конкретні норми виборчого права.

1.1.4. Регулятивна функція принципів права

Розглядаючи функції принципів права, не можна обмежувати їх значення лише як ідей і виразників суспільних цінностей. Необхідно підкреслити їх важливу *регулятивну роль* у системі права: принцип права є певною *загальною правовою вимогою*, яка *діє і застосовується*. На загальнообов'язковий характер вимог принципів права, що дозволяє їм виконувати функцію регулювання суспільних процесів, причому не тільки опосередковано, через норми, але й самостійно, звертає увагу М. Козюбра [376]. Як стверджує науковець, «принципи права – це найбільш загальні і стабільні *вимоги* [курсив наш. – Ю.К.]» [390, с.70]; роль принципів права як імперативних вимог визнають і інші науковці (див., наприклад, [395, с.27; 1100, с.41; 1160, с.34]).

Регулятивна функція принципів права здійснюється двома способами. Перший з них, загально визнаний, реалізується через вплив принципів як ідей, що визначають загальний напрям правового регулювання, на зміст норм, які здійснюють безпосереднє регулювання. У цьому сенсі загальні принципи права можуть розглядатися як джерела права²⁴ [652, с.285]. Однак особливо слід підкреслити, що принципи права виступають також і безпосередніми регуляторами суспільних відносин, які, незважаючи на свою загальність і високу абстрактність, діють незалежно від того, чи конкретизований їх зміст відповідними звичайними нормами. Підкреслюючи нормативність принципів поряд із звичайними нормами-правилами, Р. Алексі стверджує: «Як правила, так і принципи є нормами, оскільки усі вони кажуть, що саме належить робити» [1239, s.75].

Отже, регулятивна (нормативна) роль принципів насамперед визначається тим, що вони мають характер правової вимоги, що тягне за собою їх імперативність, категоричність, обов'язковість [650, с.25].

У літературі досить поширена точка зору, що безпосередня регулятивна роль принципів права обмежується їх застосуванням лише у разі відсутності відповідної звичайної норми, яка регулює відповідні відносини. Так, О. Старчук вважає, що регулятивність – це допоміжна ознака принципів права; на її думку, «регулятивний характер мають норми права, а принципи права визначають саму норму, тому що лежать в її основі» [1074,

²⁴ Р. Давид та К. Жоффре-Спінозі також відносять загальні принципи права до джерел права [176, с.123]. Хоча тенденція визнавати принципи джерелами права відносно недавня [1161, с.147], така точка зору стає щораз більш поширеною у рамках доктрини природного права.

с.41]. Дослідниця стверджує, що «регулювання... відносин за допомогою принципів ... права здійснюється в окремих випадках, зокрема, за відсутності подібної норми... (аналогія закону) застосовуються загальні принципи права (аналогія права)» [1075, с.202]. Погоджуючись, що прогалина в праві (тобто відсутність конкретної норми, що регулює відповідні правовідносини) має бути заповнена у правозастосуванні за допомогою відповідного принципу права, вважаємо, проте, що таке розуміння щодо застосування принципів права лише в «окремих випадках» безпідставно звужує роль принципу права як імперативної правової вимоги. Оскільки принципи права виступають як фундамент (вихідні положення), на якому будується система норм права в цілому чи галузі права, тому, взагалі кажучи, норми права повинні відповідати принципу права. Хоча не виключається, що внаслідок певних суб'єктивних причин писаний закон може містити припис, що суперечить (або не повною мірою відповідає) певному принципу права, суперечність між приписом і принципом має бути розв'язана на користь принципу, який у такому випадку застосовується безпосередньо. Як зазначає Р. Кабріяк, існує «точка зору, що суддя має право не застосовувати спеціальну норму, якщо, на його думку, вона не відповідає одному з принципів, проголошених у вступних положеннях [відповідного нормативного акта]» [284, с.379-380]. Це, по суті, є застосуванням правила вирішення суперечностей принципів і звичайних норм («правил»), запропонованих Р. Дворкіном, які розглянуті нижче. Тому дотримання принципів права слід перевіряти завжди, і пряме їх застосування повинне мати місце не лише при заповненні прогалин у праві, але й при виявленні невідповідності звичайної норми принципу права.

Якщо визнання регулятивної функції принципів права серед теоретиків права практично одноставне, то серед представників галузевих правових наук, зокрема фахівців з виборчого права, ситуація менш однозначна. Так, Л. Козодой підкреслює, з одного боку, нормативно-регулятивний характер принципів виборчого права як «правил регулювання виборів», проте, з іншого боку, вважає їх «самостійною політико-правовою категорією» [373, с.6]. З такою оцінкою не можемо погодитися. Приписування політичного характеру принципам виборчого права істотно знижує їх правове (і, зокрема, регулятивне) значення, імперативний характер, оскільки робить спробу перевести їх у площину політичної доцільності. У цьому напрямі О. Єршов висловив позицію, що принципи виборчого права – «це лише вимоги, обов'язковість яких не є категоричною, хоча їх дотримання й уможливило демократичність і справедливість політичних виборів» [235, с.448]. С. Лінецький стверджує, що положення законодавства, які закріплюють принципи виборчого права, тобто норми-принципи, мають нормативний характер, однак через «відносну визначеність гіпотез та диспозицій та переважно відсильний характер санкцій» норми-принципи «не можуть уважатися нормами прямої дії» [405, с.10]. Подібні ідеї вихолощують роль принципів права, оскільки позбавлення принципів прямої дії робить їх застосування залежним від звичайних норм, а не навпаки. Вважаємо, що таких підстав знижувати регулятивну функцію галузевих та інституційних принципів немає.

Уявлення щодо відсутності чи обмеженості прямої дії принципів права поширені серед російських теоретиків права. Так, І. Алебастрова вважає, що «високий ступінь узагальненості правових, у тому числі конституційних, принципів робить дуже складним, якщо не проблематичним і сумнівним, створення юридичного механізму, здатного гарантувати їх практичне здійснення» [10, с.5], що дає їй підставу навіть поставити «питання про наявність або відсутність у них [принципів] юридичної сили, оскільки саме від визнання або заперечення останньої насамперед залежить механізм їх реалізації» [10, с.7]. У підсумку дослідниця доходить висновку, мотивованого чисто політично і, як на нашу думку, вибірково: «В країнах, де домінує неправова свідомість, впевненості, що зміст тих чи інших абстрактних принципів, особливо неписаних, буде витлумачено як законодавцями, так і

судами скоріше на користь “загального блага” (а не вузькокланових інтересів), на користь приватної особи (а не владних структур), на користь слабкого (а не сильних цього світу), не існує взагалі. В таких країнах надання судам, навіть конституційним, права звертатися до правових принципів – загальних установок, особливо неписаних, містить серйозні небезпеки. Це насамперед корупція і вплив адміністративного ресурсу» [10, с.11].

Подібну позицію певною мірою можна вважати спадком радянської правової науки, яка, за спостереженням О. Уварової, розглядала принципи виключно як ідеологічну складову права, при чому заперечувався їх безпосередній регулятивний вплив на суспільні відносини [1123, с.5]. Зазначимо принципову відмінність позиції багатьох вітчизняних правознавців. Так, М. Савенко, розглядаючи конституційні принципи, вважає, що принаймні «норма-принцип конституції має пріоритет над її простою нормою. Це означає, що у разі розбіжності між нормою-принципом і простою нормою конституції застосуванню підлягає норма-принцип» [994, с.14].

Тим не менше, у контексті галузі виборчого права зобов’язальний характер принципів все більше визнається вітчизняними правознавцями і правовою доктриною. Хоча тривалий час вважалося, що формулювання основних принципів виборчого права має насамперед доктринальне, теоретичне значення, вже відоме рішення Конституційного Суду України 1998 р. у справі про вибори народних депутатів України безпосередньо базувалося на дотриманні конституційних принципів виборчого права [940]. Ю. Тодика вказував: «Закріплення цих принципів на конституційному рівні означає, що всі вибори в Україні повинні проводитися у відповідності з ними, а їх порушення є підставою для визнання проведених виборів нелегітимними» [433, с.350]. Цю думку поділяли В. Погорілко та М. Ставнійчук, які вважали: «Проголошення цих принципів на конституційному рівні робить їх обов’язковими для всіх видів виборів, виключаючи можливість порушення будь-якого з цих принципів або усіх принципів одночасно»²⁵ [126, с.94].

Вирішальне значення для набуття основними принципами виборчого права визнання в Україні як норм прямої дії мав відомий судовий процес початку грудня 2004 року, пов’язаний із виборами Президента України²⁶. Всупереч заявленій однією зі сторін позиції про те, що принципи виборчого права не є нормами прямої дії²⁷, а лише деклараціями, і на практиці реалізуються лише конкретні норми законодавства, без огляду на принципи, автору цих рядків довелося в судовому засіданні доводити необхідність прямого застосування таких принципів (див. [309, с.50]). Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року повністю відобразило цю позицію: встановивши системні і грубі порушення принципів виборчого права, Суд визнав за неможливе в цих умовах достовірно встано-

²⁵ Визнання пріоритету принципів виборчого права у цитованих позиціях значною мірою завдячувало формальній підставі – їх закріпленню в акті вищої юридичної сили – Конституції. Однак, як показано нижче, не всі принципи виборчого права містяться в Конституції. Це може породжувати питання про ступінь пріоритетності тих принципів, які сформульовані лише на рівні закону чи виводяться індуктивно із звичайних законодавчих норм. Вважаємо, що формальний критерій у цьому випадку непридатний: пріоритетність принципу права має визначатися його природою, а не способом нормативного закріплення. Тому особливо наголосимо на позиції В. Яворського: «Принципи виборчого права... є позитивним зобов’язанням чи набувають якостей особливого рівня права, що постає над рівнем норм» [1233, с.42].

²⁶ Як зазначає В. Пилипишин, «велика кількість криз, які породжувались в Україні під час проведення виборчих кампаній, були спричинені не стільки активним і жорстким протистоянням різних політичних сил, скільки нездатністю та небажанням вищих органів державної влади забезпечити дотримання основних принципів виборчого права, які гарантують недопущення маніпулювання виборами та їх результатами, а також запобігають їх перетворенню на штучний механізм легалізації владних політичних еліт» [641, с.1-2].

²⁷ У відомому судовому засіданні 2004 р. навіть висловлювалася думка, яка відкидала можливість будь-якого оскарження встановлених результатів виборів (див. [146, с.56]), чим, по суті, заперечувалися конституційні положення про судовий захист прав і свобод людини і громадянина (стаття 55 Конституції) та положення, згідно з яким юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (стаття 124 Конституції у чинній тоді редакції 1996 р. [430]).

вити результати дійсного волевиявлення виборців [936, с.39]. Відповідно до правової позиції Верховного Суду України, якщо порушені основні принципи виборчого права, голосування за висунутих кандидатів не є в дійсності виборами, суспільно-політичний процес без дотримання основних засад не є виборчим процесом, а «арифметичне» встановлення підсумків такого голосування не є визначенням результатів виборів. Цікаво, що Конституційний суд Російської Федерації висловив подібну правову позицію ще у 2003 р., стверджуючи: «Оцінка адекватності відображення в результатах виборів дійсної волі виборців не може зводитися лише до формальної перевірки характеристик справжності бюлетенів, правильності голосування та його кількісних підсумків, тобто до перевірки результатів голосування, що відбулося. Скасування результатів виборів можливе також і в інших випадках – якщо не були забезпечені необхідні умови, які істотно впливають на вільне волевиявлення виборців» [601, с.391]. Такі судові рішення остаточно спростовують поширену раніше думку про «декларативний характер» тих норм Конституції та виборчого законодавства, які проголошують основні принципи виборчого права та засади виборчого процесу (див. [312, с.43]). Таким чином, порушення *принципу* виборчого права як чинної нормативної вимоги повинно кваліфікуватися як *правопорушення*.

Сьогодні обов'язковість принципів виборчого права визнається як вітчизняними, так і зарубіжними конституціоналістами. Так, О. Марцеляк стверджує: «Принципи виборів визначають межі, в рамках яких функціонує механізм виборчих правовідносин, тобто вони є регуляторним інструментом, завдяки якому окреслюється характер і напрями правового регулювання всього комплексу суспільних відносин, що складаються в ході виборів» [513, с.107]. Важливу роль принципів виборчого права як безпосереднього регулятора визнають російські правознавці, згідно з якими принципи виборчого права «регулюють відносини від правотворчості у сфері виборчого права і до реалізації виборчо-правових норм» [272, с.51]. І. Ракітьська, характеризуючи виборчу систему Фінляндії, по суті, повторює правову позицію Верховного Суду України 2004 р.: «Принципи виборчого права – це обов'язкові вимоги та умови, без дотримання яких вибори не можуть бути визнані дійсними» [1041, с.234].

Нормативна роль основних галузевих принципів для правового регулювання виборів дуже важлива не лише для прямого регулювання, однак і як основа та дороговказ у законодавчому процесі. Оскільки кожна норма права перебуває у взаємозв'язку з певними принципами права, які є провідними засадами його формування, розвитку і функціонування [1123, с.47], тому конструювання системи законодавчих приписів певного інституту чи галузі має здійснюватися лише відповідно до таких принципів, а в окремих випадках навіть бути дедуктивним, тобто виводитися із принципів як постулатів. А. Колодій вказує, що «принципи права передують виникненню того чи іншого типу правового регулювання і завдяки своєму регулятивному характеру багато в чому визначають його» [395, с.18]. Таким чином, законодавчий процес (процес розробки та прийняття того чи іншого закону) повинен бути змістовно підпорядкований принципам права. Російський дослідник С. Юсов слушно зауважує, що при прийнятті нових нормативно-правових актів слід виходити з глибокого розуміння сутності і значення кожного принципу виборчого права. Таке осмислення і подальше нормативне закріплення, у свою чергу, дозволяє не лише повніше розкрити втілення цих принципів у виборчому законодавстві, але й забезпечити більш повну реалізацію виборчих прав громадян [1230, с.3-4].

Такі ж міркування, без сумніву, стосуються застосування норм виборчого права під час виборчого процесу не лише уповноваженими суб'єктами владних повноважень (виборчими комісіями та судами), але й іншими учасниками виборчих правовідносин – суб'єктами виборчого процесу. Саме цю обставину мають на увазі, коли стверджують, що принципи виборчого права «визначають засади правового регулювання і гарантування

виборчих прав громадян України та забезпечують передбачений законодавством України порядок організації і проведення всіх видів виборів у державі» [126, с.89].

Таким чином, принципи виборчого права як загальні імперативні вимоги лежать в основі правотворчої і правозастосовної діяльності у цій сфері регулювання, а також поведінки суб'єктів виборчого процесу. Те, наскільки дотримані при цьому зазначені принципи, визначає як послідовність та узгодженість нормативного регулювання, так і справедливий і чесний характер самих виборів.

Описане вище основи розуміння принципів права (у тому числі принципів виборчого права) дозволяють зробити висновок, що термін «право» у конструкції «принцип права» слід розуміти як «об'єктивне право»²⁸. Дійсно, лише таким розумінням можна пояснити вживання виразів «принципи виборчого права України»²⁹ [126, с.89; 641] чи «принципи російського виборчого права» [344], оскільки суб'єктивні виборчі права не можуть мати національного характеру³⁰ (бути «українськими» чи «російськими»). Слушним у цьому сенсі є зауваження Д. Худолея: «Принципи права – завжди принципи об'єктивного права, а не керівні ідеї суб'єктивних прав» [1159, с.44]. Цей достатньо очевидний висновок, тим не менше, необхідний у зв'язку з позицією деяких дослідників, які використовують термін «принципи суб'єктивного виборчого права» [25, с.32; 411, с.415]. Конкретне суб'єктивне право (як і суб'єктивні права у цілому) є не регулятором правовідносин, а скоріше предметом регулювання положень об'єктивного права, до яких, без сумніву, відносяться принципи права.

Свого часу радянський правознавець А. Кім висловлював цілком протилежну точку зору, стверджуючи, що саме «об'єктивне виборче право має на увазі ст. 134 Конституції СРСР [1936 р. – Ю.К.], де говориться: “Вибори депутатів у всі Ради депутатів трудящих... здійснюються виборцями на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні”» [303, с.15-16]. Вважаємо таку позицію помилковою, далекою від належного розуміння. Загальними і рівними повинні бути суб'єктивні виборчі права; принципи виборчого права є вимогами, висунутими стосовно того, якими мають бути суб'єктивні виборчі права, тобто регуляторами відповідного предмета. Отже, зазначені принципи є принципами об'єктивного виборчого права, які за своїм змістом характеризують предмет регулювання – суб'єктивні виборчі права.

Як зазначає В. Яворський, «в радянський період розвитку виборчої системи було характерним явищем розглядати їх [принципи виборчого права. – Ю.К.] виключно з умовами реалізації громадянами суб'єктивного виборчого права обирати і бути обра-

²⁸ А. Головін розрізняє загальне поняття принципів у суб'єктивному та об'єктивному сенсі: «Під принципом можна розуміти у суб'єктивному сенсі – основне положення, засновки, в об'єктивному сенсі – вихідний пункт, першооснову, а також основоположне теоретичне знання, яке ані не підлягає, ані не вимагає доведення» [165, с.66]. Перше (суб'єктивне) значення має сенс для пізнавальної діяльності, як теоретичний постулат; друге – як елемент певної системи – об'єкта вивчення (у нашому випадку – системи виборчого права). Таку термінологію не можна визнати вдалою. Принципи виборчого права відіграють обидві зазначені ролі; однак навіть у першій з них вони не набувають суб'єктивного характеру і не стають складовою суб'єктивних прав, оскільки зберігають значення їх регулятора, тобто належать до об'єктивного права.

²⁹ Термін «виборче право України», як і подібну конструкцію з назвою іншої країни, викликає заперечення у тому сенсі, що відповідне право не належить країні чи державі; у цьому сенсі значно краще вживати вирази «українське виборче право» чи (для громадян України) «вітчизняне виборче право».

³⁰ Ця обставина не виключає, а навпаки, стимулює розгляд принципів виборчого права у порівняльно-правовому аспекті, зокрема, з огляду на розвинуту систему міжнародно-правових виборчих стандартів (див. підрозділ 1.4). Хоча процеси глобалізації, виражені такими стандартами, мають наслідком формування спільного європейського виборчого доробку, заснованого на більш-менш єдиній системі принципів та певною мірою уніфікованих підходах до регулювання виборів, тим не менше повна уніфікація недосяжна, і національні системи права містять достатньо багато відмінностей, щоб говорити про «національне виборче право», нехай і засноване на європейському виборчому доробку. Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював, що у сфері регулювання виборів держави мають «широке поле розсуду», хоча й обмежене європейськими правовими стандартами (див., наприклад, [1276]).

ним... Система принципів розглядалася лише як участь громадян у виборах на підставі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні» [1233, с.44]. Подібну позицію висловлювали також В. Погорілко та М. Ставнійчук [126, с.89]. Вкажемо на характерне для радянської правової доктрини висловлювання А. Кіма, який говорив про «принципи здійснення виборчої правосуб'єктності...», тобто як принципи внутрішньої організації виборчого корпусу» [303, с.57], наголошуючи, що *предмет регулювання* принципів розглядається вузько, виключно в аспекті права голосу. Певні сліди такої правової позиції можна знайти в окремих висловлюваннях сучасних дослідників, які розглядають загально визнані (конституційні) принципи виборчого права лише як принципи *активного* виборчого права, поряд з якими існують окремі принципи *пасивного* виборчого права (див., наприклад, [103, с.22; 646, с.11]).

У такому підході можна бачити витоки низки деяких інших сучасних уявлень. Так, М. Цвік розглядав основні принципи вітчизняного виборчого права як основні засади здійснення політичних прав громадян у виборчій сфері [424, с.152]. Польські конституціоналісти вважають, що принципи виборчого права «стосуються реалізації прав людини і громадянина» [1254, s.85; 1354, s.144]. Такі погляди характерні також для сучасної російської доктрини і, зокрема, термінології у сфері виборчого права.

Певною мірою подібна термінологія пов'язана з досить поширеними уявленнями про те, що основною метою виборів є реалізація виборчих прав громадян; у рамках таких уявлень принципи виборчого права поділяються на дві групи: «принципи організації і проведення виборів» та «принципи участі громадян у виборах» [347, с.50-51] або «суб'єктивні» та «об'єктивні» принципи [164, с.123-141] (див. також [62, с.57]). Підставою такого поділу є акцент на предметі регулювання, а не на місці принципів у системі права. Однак і щодо предмета регулювання принципів існують обґрунтовані застереження.

Російський дослідник Ю. Дубровін слушно зазначає, що питання про принципи виборчого права не може бути зведене лише до суб'єктивного права громадян на участь у виборах і гарантій його реалізації; на думку дослідника, під принципами виборчого права «слід розуміти основоположні засади (ідеї), які відображають демократичну природу виборів як конституційної основи народовладдя і визначають фундамент правового регулювання виборчих прав, гарантії, процедур і технологій, які забезпечують імперативне, внутрішньо збалансоване і нефальсифіковане проведення різних видів виборів» [219, с.5]. Зазначимо, що така позиція безпосередньо впливає з нашої тези про те, що вибори – це далеко не лише процес реалізації виборчих прав громадян, а насамперед суспільно-політичний інститут представницької демократії, який забезпечує легальне і легітимне формування складу органів влади через волевиявлення народу-суверена [331].

Таким чином, виходячи із тої ролі, яку вони здійснюють у системі права, доходимо висновку, що принципи права належать до сфери об'єктивного права³¹, а принципи виборчого права є *принципами об'єктивного виборчого права*.

1.1.5. Принципи права і норми-правила

Регулятивна функція принципів права, вплив принципів на зміст нормативного регулювання змушують розглянути співвідношення між принципами права як загальними положеннями більш абстрактного змісту та звичайними нормами, які регулюють певні однотипні суспільні відносини.

³¹ О. Грабильнікова вважає принципи виборчого права складовою інститутом конституційно-правового статусу виборців [169, с.14]. З таким звуженням правового значення *галузевих* (тобто основоположних для всієї галузі виборчого права) принципів погодитися не можна. Водночас зауважимо, що віднесення цих принципів до змісту *інституту права* означає розуміння їх належності до *об'єктивного права*.

Сучасне розуміння ролі принципів завдячує відомим мислителям Р. Дворкіну (див., зокрема, [185]) та Р. Алексі [1239]. Правові принципи, відповідно до поглядів цих філософів права, слід відрізнити від правил³² (звичайних норм). Згідно з концепцією, запропонованою Р. Дворкіном³³, право є масивом правил і принципів; так, за висловом М. Цвіка, «оптимальним є розуміння права як системи не просто норм, а норм і принципів» [871, с.50].

Принципи відрізняються від норм-правил насамперед ступенем загальності. Звичайно, норми права є приписами певного рівня загальності, оскільки призначені регулювати не індивідуальну ситуацію, а певну однотипну групу ситуацій; тим не менше, така група ситуацій є реалізацією *конкретних* суспільних відносин [390, с.128]. Ступінь узагальнення змісту принципу права значно вищий; він застосовний до широкого кола правовідносин, врегульованих багатьма нормами (для загальних принципів права – практично всією системою права чи кількома галузями, в інших випадках – усією галуззю чи інститутом права або значною їх частиною). Тому принципи права кваліфікуються як достатньо абстрактні вимоги широкого змісту на відміну від конкретних (вузьких) вимог норм-правил (див. [60, с.169]).

Інша важлива відмінність між принципами права та нормами-правилами полягає у характері їх застосування. Норма-правило, на відміну від принципу, застосовується лише за наявності конкретних ситуацій, яких вона стосується; за відсутності такої ситуації норма не застосовується. Як зазначав М. Цвік, «якщо норма-масштаб є еталоном для вирішення тільки однакових життєвих ситуацій, то на принципи зобов'язані спиратися всі суб'єкти незалежно від конкретних життєвих обставин, з якими вони стикаються» [871, с.50]. С. Погребняк зауважує, що «принцип зовсім не має на увазі визначити умови, за яких його застосування стає необхідним. Натомість у ньому міститься міркування [додамо: достатньо загальне. – Ю.К.], орієнтоване в одному напрямку» [650, с.23]. Таким чином, на відміну від норми-правила, *принцип права як правова вимога діє постійно*.

Проте відмінність між принципами і правилами не вичерпується більш загальним чи більш казуїстичним характером їх застосування. Будучи постійно діючими правовими положеннями, *принципи права мають перевагу перед звичайними нормами-правилами*. Ця особливість неодноразово підкреслювалася різними авторами. Так, М. Цвік вказував: «Принципами насичені всі норми... Їх вимогам повинні відповідати і підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет» [871, с.50]. Як зазначає В. Яворський, «принципи... є позитивним зобов'язанням чи набувають якостей особливого рівня права, що постає над рівнем норм» [1233, с.42]. О. Уварова робить висновок про «аксіоматичний пріоритет принципів права над нормами права, з якого випливає, що більшість норм формується під впливом або на розвиток того чи іншого принципу або групи принципів і не повинні їм суперечити» [1123, с.36]. Такі уявлення про вищу імперативність принципу не залежать від рівня його позитивного закріплення; принципи, сформульовані у певному нормативному акті, мають пріоритет щодо інших норм (приписів) цього акта. Так, автори коментаря Виборчого кодексу Киргизстану зазначають стосовно принципів виборчого права: «Ці принципи мають вищу імперативність, загальну обов'язковість, більшу юридичну силу, аніж інші норми Кодексу. Тому у разі виникнення протиріч, колізії норм чи виникнення обставин, не врегульованих нормами цього Кодексу, виборчим комісіям та судам слід керуватися зазначеними принципами виборчого права» [406, с.17]).

Такі твердження науковців вважаємо дуже важливими: вони підкреслюють нормативну пріоритетність принципу перед нормою-правилом, а отже, відображають уявлення про *вищу юридичну силу* принципу права порівняно із звичайною нормою. Відповідно до

³² Як відомо, нормою права вважається «правило поведінки загального характеру» (див., наприклад, [390, с.129; 1017, с.278]).

³³ Аналогічну позицію щодо розрізнення норм і принципів поділяє німецький правознавець Р. Алексі, який надає принципам статус «оптимізаційних приписів» [1239, s.78] (див. також [1465, s.23]).

такого розуміння, колізія звичайної норми і принципу вирішується єдиним способом: у разі виникнення вона *завжди розв'язується на користь принципу*.

Зазначене розуміння співвідношення принципу і звичайної норми-правила визнаються теоретиками права. Проте воно далеко не завжди сприймається (і застосовується) представниками галузевих наук, у тому числі науки конституційного права, не кажучи про законодавців та працівників правозастосовних органів. Значною мірою цьому сприяють загальновідомі правила розв'язання правових колізій.

Правила розв'язання колізій між звичайними нормами (незалежно від застосування одного з конкретних правил) завжди передбачають застосування однієї з них і незастосування іншої (інших). Як відомо, основними правилами подолання колізії норм є застосування насамперед критерію юридичної сили³⁴; у разі колізії норм однакової юридичної сили найчастіше застосовуються правила переваги спеціальної норми перед загальною (*lex specialis derogat legi generali*) або переваги більш пізньої (в часі) норми перед більш ранньою (*lex posterior derogat legi priori*).

Підкреслимо, що два останні правила не можуть бути застосовані у разі колізії звичайної норми та принципу права, навіть якщо вони закріплені в одному нормативному акті чи в актах одного нормативного рівня (законах); на цьому наголошував Р. Дворкін [185, с.53]. Як уже зазначалося, норма, яка суперечить принципу права, не може застосовуватися взагалі. Звідси випливає ще один наслідок. Врахування юридичної сили (імперативності) принципів дозволяє стверджувати, що й розв'язання колізій між окремими звичайними нормами також має здійснюватися з урахуванням відповідних принципів права, за критерієм того, котра з суперечливих норм більш адекватно виражає зміст принципу.

Водночас зовсім інакше здійснюється пошук розв'язання у ситуації, коли у суперечність входять два або більше принципів³⁵. На відміну від правил вирішення колізій звичайних норм, при вирішенні суперечності принципів враховується їх істотна характеристика, яку Р. Дворкін назвав «виміром ваги чи важливості» принципу. Тому коли «у конкретній справі перетинаються принципи, той, хто має розв'язати конфлікт, повинен взяти до уваги відносну вагу кожного з них» [185, с.53]. Як зазначає С. Погребняк, «у разі конкуренції між принципами при вирішенні конкретної правової ситуації вибір здійснюється не за традиційними правилами подолання колізій між нормами права... Іншими словами при вирішенні тієї самої справи можуть використовуватися кілька принципів, що суперечать один одному» [650, с.28]. При цьому жоден з них не відкидається повністю, а знаходиться компроміс у їх застосуванні з урахуванням «відносної ваги» кожного з них у конкретній ситуації³⁶. Як зазначає Є. Заядло, «їх [принципів. – Ю.К.] нормативна структура має до певної міри відкритий характер. У результаті в разі колізії двох прин-

³⁴ Саме з цієї причини важливим для законодавства і практики правозастосування є конституційне закріплення п'яти основних принципів виборчого права. Водночас і таке закріплення їх актом вищої юридичної сили не повністю вирішує формальну проблему пріоритетності принципів виборчого права. По-перше, п'ять конституційних принципів не включають навіть усіх галузевих принципів виборчого права, не кажучи про принципи окремих інститутів, які закріплюють на рівні закону. По-друге, високий ступінь абстрактності принципів, закріплених у конституції, надає їм форми «принципів-назв» (див. підрозділ 1.1.7), зміст яких розкривається на законодавчому рівні.

³⁵ Ситуацію колізії принципів права можна вважати типовою у правозастосуванні, особливо при вирішенні правових спорів. Як зазначає Р. Алексі, «до колізії чи... напруги, конфліктів і антиномії [принципів. – Ю.К.] доходить тоді, коли треба зробити крок з широкого світу ідеалу до тісного світу дефінітивного чи реального зобов'язання» [1239, s.113]. Федеральний конституційний суд Німеччини зазначив, що «принципи виборчого права не можуть бути реалізовані у чистому вигляді; вони взаємно обмежують один одного» [167, с.136]. Тим не менше наше дослідження засвідчує, що, принаймні стосовно принципів виборчого права, конфлікт принципів, хоча й трапляється, не є типовою ситуацією.

³⁶ Російський дослідник С. Суменков вбачає у подібних ситуаціях «винятки із правил», які «визначаються самими принципами, їх конкуренцією» [1091, с.30]. Проте розв'язання колізії шляхом встановлення винятків характерне для звичайних норм-правил, а не принципів (див. [1239, с.79]).

ципів обидва дійсно є зобов'язальними, але можливість реалізації одного з них підлягає обмеженню настільки, наскільки необхідною є реалізація іншого. Таке врахування не є, проте, як у випадку правил, міркуванням логічним, а скоріше процесом зважування, який полягає у раціональній аргументації узагальненого принципу пропорційності» [1464, s.23]. Р. Алексі формулює *правило розв'язання* колізії принципів, яке «полягає у тому, що, розглядаючи обставини конкретного випадку, встановлюється **умовне відношення першості** між принципами» [1239, s.82]. За Р. Алексі, «припустимий ступінь невиконання чи порушення одного принципу залежить від ступеня важливості реалізації іншого»; іншими словами, подібне взаємне *зважування* принципів у конкретних обставинах не означає рішення «все або нічого»; у такому випадку мова йде про «завдання оптимізації» застосування цих принципів [1239, s.133, 138].

На цю відмінність між звичайними нормами і принципами звертає також увагу О. Уварова: «якщо колізія між нормами права долається шляхом віддання пріоритету одній з норм, то суперечність між принципами права має бути вирішена шляхом врахування вимог кожного з принципів, що вступили в протиріччя один з одним»; «віддання переваги одному з принципів права на користь іншого не може бути беззастережним. Правове регулювання має відбуватись таким чином, щоб якомога повно врахувати і реалізувати вимоги обох принципів права» [1123, с.42, 43].

Підкреслимо, що при конфлікті принципів не повинен *a priori* застосовуватися критерій їх загальності чи ієрархічного рівня³⁷. Так, універсальний принцип чи принцип цивілізаційного рівня не може мати автоматичної (тобто наперед визначеної для всіх випадків) переваги перед принципом правосімейним, як і галузевий принцип (у тому випадку, коли він не є наслідком більш загального принципу) не завжди має односторонньо уступати загальному принципу права. У всіх конфліктних випадках повинен здійснюватися пошук компромісу між відповідними принципами, умовного відношення першості (у термінології Р. Алексі) у конкретній ситуації, і суб'єктом пошуку такого компромісу є той, хто уповноважений вирішити такий конфлікт. Таким суб'єктом може виступати законодавець, якщо конфлікт принципів є очевидним для більш-менш широкого кола правовідносин уже на стадії розробки і прийняття нормативного акта; частіше роль суб'єкта, який визначає відносну вагу (відносну першість) кожного з принципів, що увійшли у конфлікт у конкретній ситуації, випадає суду чи іншому суб'єкту правозастосування (наприклад, виборчій комісії). Приклади пошуку таких компромісів різних принципів містить практика Європейського Суду з прав людини.

При розгляді питань реалізації принципів виборчого права ми декілька разів зустрінемося з проблемою пошуку компромісу (розв'язання колізії) різних принципів при побудові належних виборчих механізмів і процедур³⁸.

³⁷ Ми не претендуємо на вирішення теоретико-правової проблеми формулювання певних *рекомендаційних* критеріїв, які б полегшували пошук компромісу між різними принципами права у різних ситуаціях. Пошук таких критеріїв потребує дослідження у більш широкому обсязі, аніж у межах однієї окремої галузі. Водночас вважаємо, що чітких та однозначних критеріїв розв'язання таких конфліктів, які могли б бути визнані *обов'язковими* для широкого кола ситуацій, не існує.

³⁸ Цікавий випадок компромісу між різними конституційним принципами (у тому числі принципом рівного виборчого права) при розробці виборчих систем, зокрема на основі досвіду Греції, наводять К. Хрисогонос і К. Стратілатіс [1296].

1.1.6. Принципи явні і неявні

Належне розуміння і застосування принципів права ускладнюється тою проблемою, що далеко не всі принципи права явним чином викладені у нормативному тексті³⁹. Як зазначає С. Погребняк, існують підстави виділяти принципи, закріплені у законодавстві, та такі, що ним не передбачені [650, с.35]. Інші автори говорять про три групи принципів: крім двох згаданих, розглядаються також принципи, що індуктивно виводяться як узагальнення із змісту звичайних правових норм («правил», у термінології Р. Дворкіна), на відміну від першої групи принципів, які безпосередньо сформульовані у так званих «нормах-принципах» (чи, точніше, «приписах-принципах»). А. Колодій розрізняє «текстуально закріплені» (тобто принципи-норми), та «змістовно закріплені» принципи права (виведені шляхом узагальнення звичайних норм). Водночас принципи, жодним чином не зафіксовані у позитивному праві, дослідник вважає «принципами правосвідомості» та розглядає їх лише як ідеї, вимоги, елементи суспільної свідомості, позбавлені регуляторного характеру; на його думку, «ті основні засади, які ще не відображені і не закріплені у праві, не можуть бути віднесені до числа юридичних принципів (принципів права). Вони є соціальними закономірностями» [395, с.23-24]. М. Савенко пропонує розрізняти за подібним критерієм «принципи Конституції» і «конституційні принципи» [994, с.14]. Ж.-Л. Бержель визнає, що «деякі принципи знайшли своє вираження в текстах, інші формально закріпилися у судовій практиці, треті, нарешті, існують у приховано вираженій формі, хоча й визнаються» [60, с.187].

Тим не менше, спроби жорстко розмежувати ці групи принципів, надаючи їм різного значення, не можуть вважатися продуктивними. Подібні позиції переконливо критикує М. Козюбра, який підкреслює неможливість такого розмежування; науковець стверджує: «Навіть у тих випадках, коли принципи права чітко сформульовані в Конституції та законах, “виведення” з них рішень неминуче передбачає активну участь правосвідомості, за допомогою якої надається необхідна визначеність принципу, “заповнюється” його форма стосовно даної ситуації» [386, с. 575]. Таким чином, у принципі права, як правило, поєднується як певне закріплення (безпосереднє чи опосередковане) у позитивному праві, так і змістовне наповнення через правосвідомість.

У зв'язку з тим, що безпосереднє закріплення у писаному праві не має фундаментального значення для визнання існування принципу права, однак формально таке закріплення або його відсутність все-таки відіграє певну роль в усвідомленні такого принципу, вважаємо більш адекватним запропонований І. Жукевичем поділ принципів права на явні і неявні. Явними принципами дослідник вважає ті, які знаходять своє вираження в нормах писаного права: формою вираження явних принципів права є норми-принципи. До неявних відносяться принципи права, які не закріплені в нормах права, але застосовуються в юридичній практиці [238, с.66-67], тобто існують у правосвідомості і, як правило, фіксуються у актах правозастосування (насамперед у судових рішеннях) у вигляді визнаних і повторюваних правових позицій. Співвідношення явних і неявних принципів права вбачається динамічним: неявні принципи права, сферою дії яких є юридична практика та правосвідомість, мають тенденцію в результаті свого розвитку ставати явними⁴⁰, тобто отримують закріплення у нормах права⁴¹ [238, с.67]. Більше того, на думку дослідника, таке

³⁹ Слід зауважити, що не всі дослідники з цим погоджуються. Так, В. Федоренко вважає, що «система конституційного права містить у своєму складі принципи конституційного права, об'єктивовані у певних галузевих нормах (так звані норми-принципи)» [1133, с.149].

⁴⁰ Як зауважує Ж.-Л. Бержель, «загальні принципи права не тільки можуть існувати в умовах відсутності текстів, але й бути вираженими в Конституції чи в законі» [60, с.164].

⁴¹ Важливим для нашого дослідження є зауваження дослідника, що «в основному неявні принципи права трансформувалися у явні в результаті кодифікації законодавства» [238, с.68]; очевидно, що автор має на увазі не

закріплення необхідне для тривалого існування принципів: «Неявні принципи права, які не трансформуються в явні принципи і не закріплюються у нормах права, “відкидаються” суспільством, не набуваючи ознак явних принципів права» [238, с. 71], тобто перестають сприйматися як принципи. Слід визнати, що така еволюція істотно залежить від ступеня загальності принципу права. Так, стосовно загальних (універсальних, цивілізаційних чи правосімейних) принципів права з цією позицією погодитися не можна: вони як відображення цінностей є «вічними», хоча рідко знаходять своє безпосереднє нормативне закріплення⁴². Однак для галузевих чи інституційних принципів така еволюція цілком можлива; принаймні в рамках континентальної сім'ї права, де законодавчі акти є основним джерелом права, навіть достатньо поширене формулювання принципів у вигляді судових правових позицій без їх закріплення у законі може виявитися нестійким.

Російська дослідниця І. Алебастрова, розглядаючи конституційні принципи, поділяє їх на «писані» і «неписані»: «писаними є принципи, які отримали безпосереднє вербальне вираження в тексті конституції країни. Неписані ж конституційні принципи – це ідеї, які лежать в основі змісту норм та інститутів конституції, які конституція неявно має на увазі, однак не згадує словесно. Вони або є настільки “самоочевидними істинами”, що особливого закріплення не потребують, або впливають із змісту цілої низки конституційних норм» [10, с. 6-7]. Таким чином, тут, по суті, не робиться різниці між «змістовно закріпленими» принципами, що виводяться із конкретних норм, та принципами, які у нормативному тексті зовсім не зафіксовані. Слід зазначити, що така позиція виглядає природною, коли мова йде про галузеві принципи права: внаслідок більшої конкретики предмета регулювання галузі права (конституційного у цілому чи виборчого зокрема) серед них відсутні настільки абстрактні принципи, як ті, що визнані основоположними загальноправовими принципами. Більше того, галузь виборчого права характеризується розвинутою системою принципів, визнаних міжнародно і закріплених як міжнародні виборчі стандарти (див. підрозділ 1.4); тому навіть у випадках, коли такі принципи не зафіксовані безпосередньо у нормах національного виборчого законодавства, вони присутні у виборчому праві, оскільки держава ратифікувала відповідні міжнародно-правові акти або є членом відповідної міжнародної організації. Водночас зазначимо, що у процесі розвитку вітчизняного виборчого права окремі принципи зазнали описаної вище еволюції: будучи на ранніх етапах становлення правового регулювання виборів в Україні «неявними», вони поступово здобували своє закріплення спочатку через конкретні норми, які забезпечували їх дотримання, а згодом – безпосередньо у вигляді норм-принципів. Нижче ми наведемо приклади такої еволюції для деяких принципів виборчого права.

Тим не менше, проблема обов'язковості (імперативності) різних типів принципів права, їх регулятивної ролі все ще залишається актуальною. Значною мірою вона є рудиментом радянської правової доктрини⁴³. Як зазначає О. Уварова, «в радянській юридичній

просто створення актів «писаного права» (що було б тавтологічним твердженням), а саме формування цілісних загальних кодифікованих актів, які стають джерельною основою формування галузей (підгалузей) права. Вважаємо, що кодифікація – це найбільш природна форма нормативного закріплення галузевих принципів права; дещо слабшою (менш ефективною) формою можна вважати уніфікацію спорідненого законодавства (див. підрозділ 10.1.2) В окремих (звичайних) законах можуть бути закріплені принципи інституту права.

⁴² Певною мірою прикладом може служити принцип пропорційності, який досі не знайшов свого нормативного закріплення у вітчизняних законах, проте широко використовується для обґрунтування судових рішень. Щоправда, стимулом для судового застосування принципу пропорційності стала практика Європейського суду з прав людини, яка, відповідно до статті 17 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» застосовується судами як джерело права [745].

⁴³ Свого часу А. Кім сформулював уявлення, що «в нормах виражаються принципи виборчого права, але самі вони [норми] як правова форма втілення фактичних відносин не є і не можуть бути принципами виборчого права» [303, с. 46]. Отже, відповідно до таких уявлень, принципи існують поза нормами і, таким чином, не здійснюють нормативного регулювання; поняття «норма-принцип», відповідно до цієї позиції, виключається.

літературі поширеною була думка, згідно з якою принцип права не може існувати поза його закріпленням в нормах права» [1123, с.38].

Елементи такої позиції можна зустріти у сучасній вітчизняній літературі. Так, А. Колодій вважає, що тільки «зафіксовані у праві, принципи набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий державно-владний характер» [395, с.18]. Подібно Н. Пархоменко вважає, що «принципи мають бути зафіксовані у конституції країни та забезпечені (розвинуті) відповідним галузевим законодавством» [1100, с.41]. Визначення принципів конституційного права України як фундаментальних імперативних ідей, які, зокрема, «отримали своє визнання на рівні конституційного законодавства, передусім – Основного Закону України», пропонує О. Васильченко [113, с.115].

Більш яскраво, з відвертим позитивістським забарвленням, подібна позиція виражена у російській правовій доктрині. Так, на думку С. Суменкова, «правовий принцип, якому не надано нормативної форми, постає у вигляді декларації, проголошеної ідеї, якою, можливо, й керується суспільство, однак яка не підкріплена його державною волею. Без норми принцип втрачає свій практичний аспект» [1091, с.23]. Ще чіткіше цю доктрину виражає І. Чернобель, базуючись на традиційному для російського права розумінні принципу законності: «Нормальна функціональність правових принципів у конкретній сфері правових відносин реально, достатньо ефективно виявляє себе лише тоді, коли ці принципи відповідним актом затверджені державною владою. Правові принципи, не закріплені внутрішньодержавним законодавством або міжнародно-правовими актами, позбавлені юридичного характеру... Якщо ці принципи не отримують законодавчого закріплення, вони не можуть бути використані для прийняття конкретних юридичних рішень. Це було б протизаконно» [1176, с.87-88]. Як зауважує І. Алебастрова, «у правовій системі Росії... вища юридична сила (та й юридична сила взагалі) визнається... лише за тими принципами, які отримали в конституції безпосереднє вербальне вираження. Інші принципи (які мають на увазі конституцію, але в ній не зафіксовані), виходить, юридичної сили не мають» [10, с.9].

Така точка зору переноситься деякими правознавцями і у вітчизняну доктрину права. Так, О. Іщенко, досліджуючи конституційно-правові принципи адміністративно-територіального устрою, детально розкриває таке бачення, протиставляючи «принципи права» та «принципи правосвідомості»: «основні засади, які ще не закріплені і не виражаються у праві [очевидно, дослідник має на увазі позитивне право. – Ю.К.], не можуть бути віднесені до юридичних принципів (принципів права)... Якщо принцип правосвідомості є лише ідеєю, вимогою, елементом суспільної свідомості, то юридичні принципи завдяки втіленню їх у нормах права, набувають значення узагальнених правових вимог до системи соціальних зв'язків, стають керівництвом для досягнення цілей правового регулювання... З огляду на це слід розмежовувати поняття принципів права... (по-іншому – юридичні принципи) та правових принципів... як принципів правосвідомості і потенційних юридичних принципів у випадку їх подальшого правового конституювання» [283, с.65].

Проте таке ортодоксально-позитивістське розуміння принципів права сьогодні обґрунтовано вважається атавістичним. Ми поділяємо позицію М. Козюбри, що принципи права (як загальні, так і галузеві) не обов'язково повинні бути зафіксованими у нормативному акті для того, щоб використовуватися у правозастосуванні [376, с.7]. Р. Давид та К. Жоффре-Спінозі вказують на загальні принципи, «які юристи можуть іноді знайти у самому законі, однак які вони вміють у разі необхідності знаходити і поза законом» [176, с.123]; у зв'язку з цим Ж.-Л. Бержель вбачає джерело сили загальних принципів у судовій практиці [60, с.166]. Подібне розуміння принципів сприяє тому, що як писані (явні), так і неписані (неявні) принципи права служать основою практики органів конституційного контролю низки європейських держав (Франції, Німеччини, Італії, Іспанії) [10, с.8].

Подібну позицію поділяють і вітчизняні правознавці, визнаючи важливу роль «принципів права, що можуть здійснювати регулюючий вплив, не набуваючи словесної форми виразу й зовнішньої фіксації у визнаних державою джерелах» [1123, с.81]. Так, А. Колодій зазначає: «непереконливою є позиція авторів, які вважають принципами права тільки такі основні застави, які текстуально закріплені в ньому» [395, с.18]. Як зауважує О. Цельєв, «загальні принципи права не обов'язково повинні бути зафіксовані у статтях нормативно-правових актів (звичайно, і така фіксація можлива), вони також містяться й у правосвідомості як відправні начала права» [1161, с.148]. Дійсно, не має вирішального значення для правокористування та правозастосування, чи застосовувані принципи містяться лише у правосвідомості, чи прийшли у правосвідомість з нормативного акта. На думку О. Уварової, «категорія принципів права може бути визнана інтегруючим елементом позитивістського і природно-правового напрямів правового мислення. Зближення двох підходів до праворозуміння дозволяє розглядати принципи права – як ті, що отримали формальне закріплення, так і ті, що такого закріплення не мають, – як безпосередній регулятор суспільних відносин» [1123, с.81].

Проте не можна заперечити, що безпосереднє закріплення принципів права у текстах нормативно правових актів сприяє їх більш впевненій і повній реалізації: принцип, закріплений у законі, принаймні не може бути поставлений під сумнів. Тому, хоча ми не можемо погодитися із твердженням про те, що принципи-норми мають більшу нормативно-регулятивну силу (порівняно з принципами, не викладеними у такому вигляді), тим не менше, з прагматичних міркувань вважаємо, що практика закріплення принципів права у законодавчих актах виконує позитивну функцію. Однак при цьому слід уточнити, що ж розуміємо під «закріпленням принципу у нормативному акті».

1.1.7. Принципи-твердження і принципи-назви

Проблема регулятивного характеру принципів права та їх неоднозначного тлумачення пов'язана з одним аспектом, на який недостатньо звертають увагу дослідники. Мова йде про розрізнення двох видів принципів: перший вид представлений принципами, які формулюються у вигляді *твердження* (принципи з прямим змістом, наприклад, «*lex specialis derogat legi generali*»⁴⁴); другий – принципами, які фіксуються у вигляді *назви* (наприклад, «принцип рівності»), *зміст* яких вимагає уточнення (тлумачення).

Принципи-назви можуть належати до всіх трьох згаданих вище категорій (принципів-норм, принципів, що виводяться із нормативних положень, та неявних принципів, не відображених у нормативних актах⁴⁵); проте навіть принципи, *назви* яких лише закріплені у нормативному акті, практично стирають відмінність між цими категоріями. Неоднозначність тлумачення пов'язана з обома. Яскравим прикладом такого явища є принцип верховенства права: за *назвою* цей принцип закріплений у частині першій статті 8 Конституції України [432], проте, оскільки *зміст* його нормативно не встановлений, це породжує численні дискусії щодо його тлумачення (див. підрозділ 1.5.1)

⁴⁴ Іншими відомими прикладами «давніх» принципів, сформульованих як твердження, є: «Ніхто не може бути судує у власній справі», «Кожна сторона має бути вислуханою», «Не можна карати двічі за той же злочин», «Будь-які сумніви тлумачаться на користь обвинуваченого», «Закон зворотної сили не має». Зміст таких принципів не викликає сумнівів. Деякі з цих принципів знайшли нормативне формулювання, як, наприклад, заборона зворотної дії закону (стаття 58 Конституції). Цікаво, що у таких випадках нормативно закріплюється *зміст* принципу, а його *назва* є предметом доктринального узагальнення і навіть не завжди формулюється.

⁴⁵ Як не дивно, принципи з прямим змістом в основному відносяться до неявних принципів, безпосередньо не зафіксованих у нормативно-правових актах. Очевидно, справедливим є спостереження А. Колодія, що такі принципи є «давніми», тобто походять ще з часів раннього становлення права [395, с.14], у зв'язку з чим їх зміст більш конкретний порівняно з принципам-назвами, які відображають значно вищий рівень абстрагування у відображенні правової дійсності.

І. Алебастрова, розрізняючи серед конституційних принципів такі два види, називає їх відповідно «принципами – конкретними приписами» та «принципами – загальними настановами». На думку дослідниці, першому виду «властиві визначеність змісту, проголошення конкретних прав, обов’язків або заборон та обумовлена цим очевидна можливість самовиконання, тобто безпосередньої реалізації»⁴⁶; серед прикладів наводяться твердження (правила) про зворотню дію закону, перевагу законів перед підзаконними актами, вищу юридичну силу конституції [10, с.6].

До «принципів – загальних настанов» І. Алебастрова відносить досить неоднорідний набір, зокрема, принципи правової, демократичної, соціальної держави, справедливості, поділу влади, верховенства права, рівноправності, субсидіарності. На думку дослідниці, «їх зміст вельми невизначений, абстрактний, оскільки він включає величезну кількість різних прав, обов’язків і заборон, вичленити які стосовно конкретних обставин, ситуацій і навіть того чи іншого типу правовідносин надзвичайно важко»⁴⁷ [10, с.6].

Категорично відмовляючись від подібного позитивістського трактування «принципів-назв», тим не менше не можемо ігнорувати проблему розуміння змісту таких достатньо абстрактних принципів. Така проблема часом набуває радикального звучання. Так, В. Нестерович стверджує, що «неодмінною складовою законодавчих принципів виборчого права є гарантування забезпечення їх реалізації організаційно-правовими та процесуальними засобами», без чого ці принципи «будуть залишатися пустими деклараціями» [566, с.229]. Однак задеклароване В. Нестеровичем розуміння зводиться до описаної вище позиції І. Алебастрової, «перевертаючи» співвідношення принципу і звичайної норми, і робить останню (яка наповнює змістом «пустий» принцип) вищою за принцип.

У зв’язку з цим вкажемо на конструктивну позицію, розроблену вітчизняними правознавцями. Так, О. Уварова слушно зауважує, що такі (достатньо загальні за своїм змістом) принципи «мають складну будову, кожен з них становить набір елементів – різноманітних юридичних імперативів, вимог, які тісно взаємопов’язані і взаємодіють між собою» [1123, с.50]. Якщо завгодно, можна стверджувати про «спектральну» структуру абстрактно сформульованих принципів-назв. Яскравим прикладом може служити складна структура принципу верховенства права, обґрунтована М. Козюброю [379; 385]. Зміст цих складових, як правило, впливає із загального (хоча й максимально абстрактного) змісту принципу-назви, а процедури реалізації, визначені нормами-правилами, визначаються цим змістом, а не визначають його.

Складна структура змісту «принципів-назв» пов’язана із високим ступенем їх загальності. Вона, без сумніву, властива основоположним (загальним) принципам права, які складають фундамент всієї системи права. Можна стверджувати, що така ж «спектральна» структура, можливо, з меншою кількістю складових, характерна і для галузевих

⁴⁶ Термін «принцип – конкретний припис» слід визнати невдалим з точки зору, яка походить від Р. Дворкіна та Р. Алексі, розрізнення у праві принципів і правил: конкретним приписом є *правило*, а не принцип; твердження, яке має зміст конкретного припису, слід розглядати як звичайну норму (нехай і з достатньо широкою сферою застосування), а не як принцип. У зв’язку з цим можна визнати дискусійним віднесення деяких із подібних тверджень, наведених І. Алебастровою як представники цього виду, що проголошують «конкретні права, обов’язки або заборони», до принципів права. Зокрема, С. Погребняк переконливо показує, що такі «конкретні» принципи, які «не можна бути суддею у власній справі» чи «кожна сторона має бути вислуханою», випливають із змісту «абстрактного» принципу справедливості [650, с.69-70].

⁴⁷ Висновок із цього позитивістського твердження робиться дуже кардинальний: на думку дослідниці, «це зближує їх з моральними нормами і ставить під сумнів можливість їх безпосередньої дії, а отже, – і юридичної сили взагалі» [10, с.6]. Така досить типова для російської правової доктрини оцінка базових конституційних принципів (як тих, що стосуються держави, – демократична і правова держава, поділ влади, – так і чисто юридичних – верховенство права, справедливість, рівноправність) має наслідком правовий волюнтаризм і нігілістичне відношення до виражених ними загальноновизнаних суспільно-політичних цінностей. Якщо ці положення вважати лише «моральними установками, позбавленими юридичної сили взагалі», їх нормативний, імперативний зміст вихолощується, і вони стають ярликами, що прикривають спекулятивне чи навіть свавільне їх «розуміння».

принципів права; це буде показано нижче на прикладі принципів виборчого права. Що ж стосується інституційних принципів, тут можна очікувати достатньо прямого їх розуміння, що пов'язане з відносно вузьким предметом регулювання.

Складові загального чи галузевого принципу права самі по собі мають характер певних *правових вимог* і часом можуть бути кваліфіковані теж як окремі принципи (нижчого рівня чи вужчої сфери регулювання). Проте така кваліфікація складових як принципів не завжди має сенс. Так, наприклад, інституційні принципи (як і принципи-складові більш загальних принципів), взагалі кажучи, теж можна розкласти на складові; проте у багатьох випадках такими «складовими» вже виявляться звичайні норми-правила, що здійснюватимуть регулювання конкретних правовідносин, у яких знаходять свою реалізацію відповідні принципи права.

Зазначені складові принципи є, по суті, викладом *змісту* принципу-назви. О. Уварова, посилаючись також на позицію С. Погребняка, стверджує, що «розкриття змісту принципу права через систему вимог має важливе практичне значення, адже принцип права, поки його не доповнити критеріями, необхідними для застосування..., не може бути надійним засобом для керування людською поведінкою» [1123, с.50].

Таким чином, навіть коли ми говоримо про норму-принцип, явно закріплену у позитивному праві, не завжди ясно, що саме маємо на увазі: *проголошення* принципу через його *назву* чи *розкриття змісту* принципу; зауважимо, що в останньому випадку у зв'язку з досить широким змістом абсолютної більшості принципів права, до складу яких можуть входити низки вимог-складових, в одну норму (один нормативний припис) вкласти практично неможливо. Тому слід визнати за доцільне, щоб законодавець на практиці поєднував ці два способи: чітко *проголошував* принцип, а також *розкривав його зміст* через більш чи менш «розпорошені» норми.

Принципи виборчого права, будучи галузевими, а отже, достатньо загальними за своїм змістом, за своєю формою вираження мають в основному вигляд «принципів-назв». Більшість цих принципів прямо *проголошена* (тобто закріплена за *назвою*) у положеннях конституцій чи звичайних законів. Так, Конституція закріплює принципи загального, рівного і прямого виборчого права, вільних виборів і таємного голосування (статті 71, 76, 103, 141 [432]); чинне вітчизняне виборче законодавство встановлює також принцип добровільності участі у виборах (факультативності голосування) та особистого голосування (статті 5, 8 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; статті 5, 8 Закону «Про вибори Президента України» [739], статті 6 та 8 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Однак окремі принципи вітчизняного виборчого права досі не мають безпосереднього закріплення у вигляді норми-принципу у законодавстві та можуть розглядатися як такі, що виводяться із конкретних норм-приписів виборчого законодавства (наприклад, принцип чесних виборів чи принцип одноразового голосування). Як зазначає В. Яворський, «низка принципів виборчого права не обов'язково прямо закріплюється у виборчих законах; вони можуть виводитися із загального змісту права, впливати з розуміння інших правових норм, наукових положень, закріплених у праві» [1233, с.42].

Деякі принципи виборчого права отримали своє нормативне закріплення не відразу в перших виборчих законах незалежної України. Так, наприклад, Закон «Про вибори народних депутатів Української РСР» 1989 р. містив виклад змісту чотирьох принципів (загального, рівного і прямого виборчого права і таємного голосування; статті 2-5 [735]); такі ж положення містив Закон «Про вибори народних депутатів України» у редакціях 1993 р. (статті 2-5; у статті 1 згадано за назвою також принцип вільних виборів [728]) та 1997 р. (стаття 1 проголошувала ці чотири принципи, лаконічний виклад змісту яких містився у статті 3 [729]). Лише Закон у редакції 2001 р. вперше виклав певний зміст не лише зазначених чотирьох принципів, але й принципу вільних виборів та особистого голосування (статті 2-7 [730]); наступні редакції Закону доповнили цей перелік принципом

добровільності участі у виборах (стаття 5 Закону 2004 р. [731]). Подібно (хоча й не ідентично) відображалось сприйняття принципів виборчого права також в інших вітчизняних виборчих законах. Так, наприклад, Закон «Про вибори Президента України» у редакції 1999 р. безпосередньо встановлював принципи загального, рівного та прямого виборчого права і таємного голосування (статті 2-4 [737]), а вимога особистого голосування містилася у частині сьомій статті 42 зазначеного Закону; що ж стосується принципу вільних виборів, його *пряме* формулювання у зазначеному Законі взагалі було відсутнє, однак *фактично* він реалізувався у низці конкретних норм Закону (див. [305, с.44]).

Принципи виборчого права знаходять своє проголошення і змістовне вираження у міжнародних (європейських) виборчих стандартах (див. підрозділ 1.4); як зазначає М. Ставнічук, «всі принципи сучасного виборчого права України ґрунтуються на міжнародно-правових виборчих стандартах»⁴⁸ [126, с.90]. При цьому, як показано нижче, зобов'язальні міжнародно-правові акти (так званого «жорсткого права»), як правило, здійснюють *проголошення* стандартів-принципів за *назвами*, а їх *зміст* викладається в «авторитетних» актах міжнародних організацій (актах «м'якого права»). Тому можна було б сподіватися, що перелік і зміст принципів виборчого права є загальноновизнаним. Проте більш детальний розгляд цих питань засвідчує, що ані щодо переліку, ані щодо змісту цих принципів досі немає повної згоди.

Пряме формулювання змісту принципів виборчого права у відповідних законодавчих актах важливе не тільки теоретично. Наявність окремо і явно нормативно зафіксованого принципу права з викладом його змісту допомагає краще зрозуміти низку конкретних (чи матеріальних, чи процедурних) норм-правил і сприяє інтерпретації (тобто тлумаченню правозастосування) закону як при практичному застосуванні виборчими комісіями та іншими суб'єктами виборчого процесу, так і в ході розгляду виборчих спорів, пов'язаних з практикою правозастосування. Можна сказати, що пряме формулювання принципів допомагає зберігати дух закону і сприяє належній реалізації його букви (див. [305, с.45]).

1.2. СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ВИБОРЧОГО ПРАВА

1.2.1. Критерії класифікації принципів виборчого права

Принципи виборчого права, будучи основою галузі виборчого права, не є випадковим набором вимог, а утворюють певну упорядковану цілість, яку прийнято називати *системою* принципів виборчого права. Проте перш ніж досліджувати склад і конструкцію (внутрішні взаємозв'язки елементів) цієї системи, необхідно визначитися з тим, чи мова йде про національне виборче право тієї чи іншої держави, чи про певне спільне для різних держав правове явище, що відповідає сучасним уявленням про європейський виборчий доробок⁴⁹ (див., наприклад, [231; 1257, р.6]) або європейський правовий простір [232, с.12-13; 997, с.61].

Так, О. Марцеляк говорить про «принципи національного виборчого права» [513, с.42], а М. Ставнічук та В. Яворський – про «принципи (сучасного) виборчого права України» [126, с.89; 1233, с.48]. А. Кім розглядав «принципи радянського виборчого права» [303, с.45], низка російських правознавців – «принципи (сучасного) російського виборчого

⁴⁸ Це твердження не зовсім точне; міжнародні виборчі стандарти не містять принципу особистого голосування (через поширений інститут голосування за дорученням) та принципу факультативного голосування (у зв'язку з прийняттям у деяких європейських демократичних державах принципу обов'язкового голосування). Проте зазначені принципи не можуть вважатися специфічними для вітчизняного виборчого права; вони сприйняті й національним правом низки (хоча й не усіх) європейських держав.

⁴⁹ Деякі дослідники говорять про інститут «міжнародного виборчого права» [122, с.57; 534, с.68], який формується на основі загальної тенденції «конституціоналізації міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації національного конституційного права» [36, с.54].

права» [58, с.224; 344; 1230, с.6], а Є. Бучковський – «засади виборчого права III Речі Посполитою» [1253]. Таким чином, у цьому підході акцентуються принципи, сприйняті національною системою виборчого права, нормативно закріплені у конституції держави та її виборчому законодавстві або існують (чи претендують на існування) в неявному вигляді в рамках національного виборчого права.

Водночас такий підхід не обов'язковий. Так, польські конституціоналісти М. Хмай та В. Скудидло розглядають «каталог [засад] виборчого права у демократичних системах» [1295, s.37], не зв'язуючи себе з певною системою національного права. Найчастіше такий підхід застосовується при вивченні загальних характеристик правового регулювання виборів, спільних для багатьох держав (див., наприклад, [156, с.255; 1057, с.202]), а тим більше при дослідженні виборчого права у порівняльно-правовому аспекті (див., наприклад, [6, с.11; 62, с.54]). «Принципи європейського виборчого доробку» закріплює Венеціанська комісія у Кодексі належної практики у виборчих справах [363, с.144; 1300, р.14]. Тому в іншому підході можна говорити як про принципи виборчого права, встановлені міжнародними виборчими стандартами (див. підрозділ 1.4), так і про спільні для усіх чи деяких європейських держав галузеві принципи їх національного виборчого права.

Між цими підходами немає суперечностей. Можна говорити про систему загальноновизнаних, принаймні у межах Європи, принципів (європейську систему принципів) виборчого права, так і про окремі національні системи принципів виборчого права. Суттєво при цьому мати на увазі, що з огляду на те, що європейська система принципів виборчого права закріплена у вигляді міжнародних виборчих стандартів, які мають, з одного боку, зобов'язальний, а з іншого – мінімальний за обсягом характер, система принципів національного виборчого права повинна бути *не вужчою* від європейської, тобто зобов'язана включати ті принципи, які закріплені європейськими виборчими стандартами, з їх загальноновизнаним мінімальним змістовним наповненням, однак може включати як додаткові вимоги, що входять до змісту відповідних принципів понад мінімальні, так і додаткові принципи, спільною європейською системою не передбачені. Зрештою, слід мати на увазі, що спільні європейські принципи виборчого права завжди реалізуються через національне право, оскільки вибори проводяться в межах конкретних країн⁵⁰.

Принципи виборчого права, будучи (кожен зокрема) самостійними базовими положеннями (аксіомами, постулатами) галузі, не можуть вважатися і розглядатися як цілком незалежні один від одного. Науковці обґрунтовано зазначають, що «принципи виборчого права у своїй системі взаємозалежні, змістовно доповнюють і збагачують один одного» [1233, с.42], а іноді, додамо, взаємно конкурують між собою. Їх поєднує як місце у системі регулювання галузі, так і походження (в основному від загальноправових принципів), а часто також і предмет регулювання. Тому природними є неодноразові спроби науковців здійснити певну класифікацію чи систематизацію принципів виборчого права. Друге завдання більш перспективне: систематизація відрізняється від класифікації більш глибоким вивченням як формальних, так і змістовних взаємозв'язків принципів виборчого права, що дає можливість показати їх як певну *систему* (а не лише набір) базових положень які визначають сутність галузі права, зміст та спосіб відповідного нормативного регулювання.

Перш ніж спробувати систематизувати принципи виборчого права, визначивши відповідні критерії, необхідно розібратися із надзвичайно різними підходами до формулювання цих принципів і навіть їх переліку («каталогу засад виборчого права», за висловом польських конституціоналістів [1295, s.37]).

⁵⁰ Це стосується навіть таких наднаціональних виборів, як вибори членів Європейського парламенту. Хоча існують певні загальні вимоги до таких виборів, у кожній країні вони регулюються нормами національного законодавства.

У роботах деяких дослідників можна спостерігати значне збільшення кількості тверджень, що кваліфікуються як принципи виборчого права. Проте вважаємо такий підхід малопродуктивним. Дійсно, як уже зазначалося, окремий принцип може складатися з кількох більш вузьких вимог (принципів-складових); часом два або й більше принципів виборчого права є галузевими конкретизаціями одного і того ж більш загального принципу. Однак, взагалі кажучи, система галузевих принципів як основа (фундамент) всієї конструкції галузі права, як система постулатів, повинна складатися, у першу чергу, з принципів одного рівня значущості. Тому вимоги, які реалізують зміст інших принципів, повинні бути або складовими цих первинних галузевих принципів, або наслідками цих принципів, їх конкретизацією, зокрема, у межах певного конкретного інституту (інституційні принципи).

У зв'язку з цим доцільно розрізняти два розуміння системи принципів виборчого права. У широкому сенсі ця система включає усі правові принципи, які чинять той чи інший вплив на галузь виборчого права. Така система неоднорідна і має розглядатися як внутрішньо структурована. У вузькому сенсі до принципів виборчого права доцільно відносити лише галузеві принципи виборчого права; їх перелік розглянуто нижче (див. підрозділ 1.2.3).

Розглядаючи роль і місце різних принципів, що мають стосунок до виборчого права, зазначимо, що природним чином виділяється певна сукупність фундаментальних положень, які визначають сутність виборів як форми народного волевиявлення, основоположного суспільно-політичного інституту представницької демократії (див. [331]), проте лише у дуже загальному вигляді впливають на конкретний зміст виборчого права як галузі правового регулювання. Такі фундаментальні положення є, без сумніву, принципами права, однак більш загального порядку чи вищого ієрархічного рівня; серед них можуть бути і найбільш загальні принципи – універсальні чи цивілізаційні, і принципи нижчого рівня. Як правило, вони формулюються серед основних засад конституційного ладу і явно чи опосередковано закріплюються конституцією держави, а отже, є конституційними принципами⁵¹. Розглядаючи такі принципи і виходячи з їх ступеня загальності, доцільно прийняти їх поділ на дві групи, запропонований М. Савенком [994, с. 15]: загальноконституційні («загальносоціальні», за М. Савенком) та спеціально-конституційні. До першої групи відносяться такі основні положення, як принцип *суверенітету народу*, який лежить в основі демократичного державного режиму (див. [336]), принцип *поділу влади*, який дозволяє відокремити виборні (представницькі) органи від призначуваних (управлінських і судових), принцип *політичного плюралізму*.

Особливе місце займає загальноправовий принцип *верховенства права*, що включає вимогу поваги до основних прав і свобод людини і громадянина). Цей принцип належить до найвищого рівня і чинить істотний вплив на усю систему права та всі його галузі, у тому числі на виборче право (див. підрозділ 1.5). Серед принципів-складових верховенства права слід, без сумніву, зазначити *принцип поваги до основоположних прав і свобод людини*, серед яких, окрім власне виборчих прав, традиційно відзначаються як такі, що мають безпосереднє відношення до виборів, три фундаментальні свободи – свобода вираження поглядів, свобода зібрань та свобода об'єднань. Перелік основних прав і свобод,

⁵¹ Тут доцільно пояснити наше розуміння термінів «конституційний» та «конституційно-правовий». Перший із них ми вживаємо для позначення правових положень, закріплених у Конституції; другий позначає відношення відповідного правового явища (у тому числі принципу чи іншого нормативного положення) до системи конституційного права. У цій термінології «конституційно-правовий принцип» означає певне загальне конституційно-правове положення, яке відноситься до системи конституційного права чи принаймні певної її частини. Водночас основні галузеві принципи виборчого права, закріплені у статті 71 Конституції, з цієї причини кваліфікуються як *конституційні* (на відміну від деяких принципів виборчого права, закріплених лише на рівні звичайного закону чи нормативно не закріплених взагалі).

важливих для демократичних виборів, важко назвати вичерпним; так, окрім зазначених вище, вкажемо також на *право на свободу пересування та право на звернення* (петицію).

До групи спеціально-конституційних принципів (у частині, що стосується виборчого права) належить, наприклад, *принцип представництва* (у формі народного представництва; див. підрозділ 1.6), у тому числі визнання *вільного мандата* депутата-представника, який визначає сутність сучасної представницької демократії. Нижче ми покажемо, що деякі із засад, які традиційно чи окремими науковцями відносяться до принципів виборчого права, насправді мають подібну природу і виступають не як галузеві постулати, а як конституційно-правові принципи достатньо загального характеру.

Остання група принципів конституційного права має відчутне значення для галузі виборчого права. Вони формують саму природу *виборів* як суспільно-політичного явища, визначають загальні характеристики виборів як цілого, визначають місце галузі виборчого права у системі конституційного права та загальний характер цієї галузі, і їх слід враховувати при виявленні змісту принципів і норм власне виборчого права. Однак ці принципи не мають такого ж безпосереднього впливу на нормативне регулювання виборів, як власне галузеві принципи виборчого права. У зв'язку з важливою роллю, яку вони відіграють у становленні об'єктивного виборчого права, і виходячи з розуміння основоположного значення виборів для функціонування державного режиму представницької демократії [331], ми будемо називати ці конституційно-правові (як загальноконституційні, так і спеціальні) принципи *конституційно-правовими принципами представницької демократії*⁵².

Про конституційні принципи виборчого права говорить також В. Нестерович, проте розглядає їх в іншому контексті, застосовуючи класифікацію принципів «за рівнем нормативно-правового закріплення». Науковець розрізняє міжнародні, конституційні та законодавчі принципи виборчого права; при цьому визнається, що за змістом перші дві групи не відрізняються, тоді як «законодавчі принципи виборчого права мають більш конкретизований, деталізований та дещо розширений характер» [566, с.228-229]. Як випливає з цих міркувань, законодавчі принципи у цій концепції виступають конкретизацією змісту конституційних (міжнародних) принципів, тобто не мають самостійного значення. Ці зауваження позбавляють наукової продуктивності подібну класифікацію.

Повертаючись до галузевих принципів виборчого права, нагадаємо, що такі принципи можуть мати різне походження. Деякі з них є принципами, що визначають специфічну природу галузі і є властивими саме їй. Інші галузеві принципи виявляються проявами («проекціями» на відповідну галузь чи підгалузь) принципів більш загального значення – загальних принципів права чи принципів конституційного права. Принципи виборчого права, як буде показано нижче, є класичними ілюстраціями такої «генетичної» різноманітності їх природи чи походження.

Розглянемо, які ж твердження пропонуються різними дослідниками як «каталоги» принципів виборчого права. При цьому зміст принципів не буде аналізований докладно; цьому завданню присвячені подальші розділи.

Достатньо поширеними є так звані «вузькі каталоги» принципів виборчого права, які обмежуються переліком трьох-шести положень. Так, М. Рябець вказує чотири основні вимоги – загальне, рівне, пряме виборче право при таємному голосуванні, – уникаючи їх кваліфікації як принципів чи засад [254, с.11]. Таке бачення набору основних принципів є достатньо давнім; ці чотири принципи ще у міжвоєнний час наводили відомі українські науковці О. Ейхельман⁵³ [223, с.126] та М. Сціборський [1094, с.17]. Зазначені

⁵² Н. Заяць пропонує розглядати категорію *принципів народного представництва*, до яких відносить як зазначені конституційні принципи, так і власне принципи виборчого права [261, с.16]. Проте істотна відмінність предмета цих двох груп принципів (з одного боку, як принципів конституційного права; з іншого – галузевих принципів власне виборчого права) не дозволяє розглядати ці дві групи принципів як однопорядкові.

⁵³ О. Ейхельман доповнював ці чотири принципи також вимогами пропорційності виборів (щодо цієї вимоги

чотири основні положення відносить до засад виборчого права і польський правознавець С. Бучковський [1253, с.39]. Цей же перелік наводять деякі російські дослідники (див., зокрема, [145, с.16; 272, с.56]). «Вузький» перелік принципів виборчого права був також характерним для радянської науки державного права; А. Кім пов'язував ці принципи виключно з активним виборчим правом [303, с.45], доповнюючи їх вимогою імперативного мандата депутата. Щоправда, більшість російських правознавців з «вузьким» підходом не погоджуються. Так, А. Зінов'єв та І. Поляшова називають обмеження такою кількістю принципів «застарілою конструкцією» [266, с.59-60]; В. Белоновський вважає, що зводить усю багатоманітність виборчого процесу тільки до цих чотирьох принципів «було неправильно» [58, с.224]. Обмеження каталогу принципів зазначеними чотирма положеннями слід визнати таким, що відповідає минулій (в основному міжвоєнній) епісоду розвитку виборчого права.

Найбільш поширеним серед «вузьких каталогів» принципів виборчого права є перелік, що складається з п'яти принципів; крім чотирьох, зазначених вище, він включає принцип вільних виборів⁵⁴ [411, с.415; 516, с.41]. Ці ж принципи, як правило, розглядаються і західними правознавцями (див., наприклад, [167, с.125; 1295, с.37-38; 1342, р.11-12]).

Наведені вище набори з чотирьох чи п'яти принципів деякі науковці доповнюють іншими. Так, свого часу Ю. Тодика та О. Бандурка вказували: «У якості основних принципів є загальне, рівне, пряме виборче право при таємному голосуванні, принципи гласності, законності, територіальності» [1117, с.86]; нижче ми розглянемо зміст та місце цих додаткових вимог. Інші дослідники доповнюють ці набори такими твердженнями, як принцип періодичності виборів [6, с.11], вимога обов'язковості виборів [373, с.6], принцип пропорційного представництва (див. [1254, с.85]) або декількома принципами. Так, відомий дослідник виборчого права Дж. Гудвін-Джіл називає сім принципів: періодичних, справжніх, вільних і чесних виборів на основі загального та рівного виборчого права і таємного голосування [1352, р.75].

Цікаве бачення принципів виборчого права пропонує В. Шаповал, який розглядає єдиний «принцип загального і рівного виборчого права»⁵⁵, що «має універсальне значення для... прямих виборів» і складовою якого є вимога таємного голосування [1194, с. 317, 323]. Такий підхід, який поєднує чотири основні принципи, з одного боку, відображає той факт, що вони разом лежать в основі конструкції об'єктивного виборчого права, а з іншого – підкреслює їх функціональний взаємозв'язок і змістовну взаємозалежність. Тим не менше, ми розглядаємо ці принципи як окремі вимоги.

П'ять основних принципів виборчого права – загальне, рівне, пряме виборче право, вільні вибори, таємне голосування – мають в Україні конституційне закріплення, оскільки проголошені статтею 71 Конституції стосовно усіх політичних виборів, які проводяться у нашій державі. Конституційні (тобто закріплені у Конституції) галузеві принципи виборчого права доповнюються вітчизняним виборчим законодавством принаймні двома принципами, які мають інституційний характер, – особистого й одноразового голосування [1375, р.19]. Проте спосіб закріплення цих принципів у чинному виборчому законодавстві різний: принцип особистого голосування прямо зазначений серед основних засад вибо-

див. нижче) та – як окремого принципу! – рівності виборчих прав чоловіків і жінок [223, с.127]. Остання вимога показує можливу еволюцію деяких вимог: на початку їх запровадження у зв'язку з їх суспільною і правовою важливістю вони можуть сприйматися як окремі принципи; сьогодні ця вимога повністю поглинається змістом принципу рівного виборчого права. Не виключено, що подібна еволюція чекає принцип таємного голосування, який тісно пов'язаний із принципом вільних виборів (див. підрозділ 7.2.1).

⁵⁴ Зрідка можна зустріти формулювання «принцип вільного виборчого права»; його слід визнати вкрай невдалим, оскільки усі суб'єктивні права є «вільними»: «невільне право» принципово неможливе. На цю обставину звертає увагу Т. Шаповал [1204, с.12].

⁵⁵ Подібну ідею про «консолідований принцип рівності учасників виборчих правовідносин», який «об'єднує положення принципів загального і рівного виборчого права», висловлював Д. Худолей [1159, с.46-47].

рів⁵⁶ (стаття 8 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], стаття 8 Закону «Про вибори Президента України» [739]); тоді як принцип одноразового голосування досі нормативно реалізується через конкретні приписи законодавства (див., наприклад, [557, с.215, 219-220; 558, с.95, 99]).

Взагалі кажучи, конституційне закріплення основних принципів виборчого права вважається певною гарантією їх дотримання; рекомендації відповідного змісту містяться у документах таких авторитетних європейських організацій, як Венеціанська комісія [363] та БДПЛ/ОБСЄ (див. [1358, р.10]). Цих вимог, взагалі кажучи, дотримуються конституції багатьох європейських держав⁵⁷, іноді розширюючи перелік основних принципів⁵⁸; проте часто вони містять певні особливості. Так, Конституція Російської Федерації (далі – РФ) закріплює чотири основні принципи (загального, рівного і прямого виборчого права, таємного голосування) лише щодо виборів Президента РФ (стаття 81 Конституції РФ [422]). Конституція Республіки Польщі (далі – РП) по-різному визначає перелік основних принципів щодо різних типів виборів: так, вибори Президента РП, а також вибори представницьких органів територіального самоврядування є загальними, рівними, безпосередніми (прямими) при таємному голосуванні (статті 127, 169 Конституції РП [1384]), тоді як щодо виборів Сейму додатково міститься принцип пропорційності, а щодо виборів до Сенату – відсутній принцип рівності (статті 96 і 97 Конституції РП; див. також [1354, с.147]). Останні відмінності ми розглянемо нижче. Зазначимо водночас, що, незважаючи на такі відмінності, у Конституції РП немає неоднозначності, подібної до згаданої вище проблеми конституційного тексту в Україні, оскільки вона не містить переліку принципів, спільних для усіх виборів у державі.

«Вузький» набір базових принципів виборчого права фіксує також Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий 2002 року Венеціанською комісією. Кодекс прямо зазначає шість принципів – загального і рівного виборчого права, прямих і вільних виборів, таємного голосування⁵⁹, а також (дещо відокремлено) принцип періодичності виборів [363, с.144]. Однак слід наголосити, що, крім вказаних шести принципів, Кодекс містить також вимоги особистого голосування [363, с.149, 166] і стабільності виборчого законодавства [363, с.150, 168], а також, у неявному вигляді (через вимоги-складові), – принцип чесних виборів (див. [333, с.166]).

Каталог основних принципів виборчого права, запропонований іншою авторитетною європейською організацією – Бюро з демократичних інституцій і прав людини (БДПЛ) ОБСЄ, – менш формалізований. Викладений у документах, орієнтованих на сприяння здійсненню основної функції цієї організації у виборчих питаннях – міжнародного спостереження за виборами у державах – членах ОБСЄ (див., наприклад, [1324, р.22-23]), цей перелік більш широкий: хоча й має у своїй основі ті ж п'ять принципів, до нього додані також вимоги періодичних, справжніх і чесних виборів, а також принцип «чес-

⁵⁶ Законодавче закріплення принципу особистого голосування у Законі «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2001 р. було здійснене за пропозицією автора (див. [880], поправка 50).

⁵⁷ Див., наприклад, статтю 3 Конституції Французької Республіки [437], статтю 38 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини [615]; статтю 68 Конституції Іспанії [1441].

⁵⁸ Див., наприклад, статтю 48 Конституції Італійської Республіки, яка поряд із переліченими вище принципами вимагає особистого голосування [429].

⁵⁹ Точне формулювання назв зазначених принципів ускладнюється через проблеми перекладу. В англійському оригіналі назви цих п'яти принципів викладені як «*universal, equal, free, secret and direct suffrage*»; останній термін (*suffrage*) є багатозначним і залежно від контексту може перекладатися як «*вибори*», «*суб'єктивне виборче право*» (причому не лише активне) і «*голосування*». Неврахування цієї обставини у російському перекладі зазначеного документа Венеціанської комісії призвело до появи в якості «міжнародного стандарту» не лише «*прямого виборчого права*», але й «*таємного виборчого права*» [1000, с.425]. Останнє поняття, цілком незрозуміле (як право може бути таємним?), абсолютно не вписується у демократичний зміст принципів виборчого права, зокрема, принципу вільних виборів, який вимагає відкритості та прозорості усіх виборчих процедур, за винятком акту *таємного голосування*.

ного підрахунку і оголошення результатів». Зауважимо, однак, що визначення *змісту* різних вимог, надане зазначеною вище публікацією під егідою БДПЛ, недостатньо чітко розмежоване; тому воно має радше прикладне значення (повторення вимог не шкодить спостереженню за виборами), аніж розкриває дійсний зміст цих вимог. З іншого боку, це не завжди сприяє розумінню суті цих вимог як *принципів виборчого права*.

Зазначені приклади засвідчують тенденцію до розширення каталогу принципів виборчого права. Певною мірою таку тенденцію стимулює дещо ширший набір міжнародних стандартів-принципів, закріплених у різних міжнародно-правових актах (див. підрозділ 1.4.2). Так, наприклад, болгарський конституціоналіст С. Танчев, обговорюючи міжнародні виборчі стандарти, використовує такі терміни, як «регулярні, вільні, чесні, демократичні, плюралістичні, конкурентні вибори» [1446, р.9, 10, 23].

Зазначимо, проте, що при такому розширенні каталогу принципів виборчого права часто відбувається надмірне зростання їх кількості через виокремлення часткових вимог чи наслідків певного загальноновизнаного принципу. Так, вітчизняні конституціоналісти свого часу, слушно зазначаючи можливість законодавчого закріплення принципів, додаткових до зазначених у статті 71 Конституції, називали серед них «принципи гласності, відкритості, свободи агітації» [402, с.171]. Т. Стешенко відносить до «загальноновизнаних принципів виборчого права» такі вимоги, як «змагальність, альтернативність, гласність, публічність, законність, верховенство права, розширення сфери судового захисту виборчих прав, запровадження більш чіткого правового регулювання всіх виборчих процедур» [1085, с.204]. О. Марцеляк вказує, що різні дослідники розширюють перелік принципів виборчого права «за рахунок принципів публічності і відкритості, періодичності, доступності виборів, добровільності, змагальності, альтернативності, участі громадян в організації виборів, демократичності процедури висування кандидатів, несумісності депутатського мандата із зайняттям певних державних посад чи комерційною діяльністю, контролю, відповідальності, у тому числі індивідуальної особистої відповідальності депутата перед виборцями, поєднання державного фінансування виборчої кампанії з можливостями використання недержавних ресурсів, проведення виборів виборчими комісіями, незалежність органів, які здійснюють організацію та проведення виборів, поєднання різних виборчих систем, забезпечення пропорційного представництва, певного порядку встановлення результатів голосування, активного правозахисту кандидатів тощо» [516, с.41-42]. Вважаємо, що такий дещо хаотичний набір не може виконувати роль каталогу принципів галузі виборчого права.

Розгляд значної кількості тверджень, які пропонуються на роль принципів виборчого права, відразу ставить проблему їх класифікації. Так, В. Погорілко та В. Федоренко свого часу пропонували поділити усі такі принципи на три групи (див. [435, с.133-135]). До першої групи, яку науковці назвали «загальними принципами виборів як основної форми безпосередньої демократії», ними віднесено такі конституційні засади, як «принципи: суверенності народу, єдиновладдя народу, повновладдя народу, безпосереднього волевиявлення народу; поєднання безпосередньої та представницької демократії; пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; політичного плюралізму; конституційності і законності; загальності у здійсненні безпосереднього народовладдя; рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя; відкритості та гласності тощо»; до «загальних принципів виборчого права» – «принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права, а також таємного голосування при здійсненні виборчого права»; нарешті, до «спеціальних (інституційних) принципів виборчого права» – «принципи альтернативності, багатопартійності виборів, публічності та відкритості виборчого процесу, гласності виборів, політичного плюралізму та багатопартійності, організації виборів спеціальними незалежними органами, територіальної організації виборів, спеціального

фінансування виборів, рівних можливостей для всіх кандидатів і організацій політичних партій і їх блоків у проведенні передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ незалежно від форми їх власності, неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ, їх керівників, інших посадових та службових осіб до партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України тощо».

Незважаючи на певну еkleктичність і повторюваність окремих вимог, вважаємо конструктивною пропозицію щодо трирівневої структури системи принципів виборчого права: перший із цих рівнів складають вимоги, які ми вище запропонували назвати *конституційно-правовими принципами представницької демократії*, другий рівень – це *галузеві* принципи виборчого права, а третій – *інституційні* принципи, що складають основу окремих інститутів виборчого права.

Хоча Конституційний суд РФ відносить до принципів виборчого права «вільні вибори на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні» [700, с.213], обмежуючись, таким чином, п'ятьма класичними принципами, проте серед російських науковців поширені різні уявлення про ті чи інші способи та критерії класифікації великої кількості вимог, які вони відносять до числа принципів виборчого права. Є. Колюшин називає у числі таких критеріїв певні рівні принципів, їх цільове призначення в механізмі правового регулювання виборчих правовідносин та інші [398, с.24].

Чи не найпершою сучасною спробою класифікації принципів у межах такого широкого підходу слід вважати запропонований А. Руппелем поділ принципів виборчого права на основні (загальність виборчого права, рівне виборче право, прямі або багатоступеневі вибори) та додаткові (абсолютна чи відносна більшість виборців, відповідальність депутатів перед виборцями аж до права їх дострокового відкликання, забезпечення пропорційного представництва в органах влади політичних партій, проведення виборів виборчими комісіями, принцип рівних можливостей кандидатів в ході виборчої кампанії) [989, с.7-8]. Слід визнати сам критерій такого поділу достатньо умовним.

Однією з перших стала також класифікація, запропонована С. Юсовим, який застосував два критерії. По-перше, з «історичної» точки зору дослідник розділив усі принципи виборчого права на дві групи – універсальні (класичні, традиційні) та нові. До перших він очікувано відніс принципи загального, прямого, рівного виборчого права при таємному голосуванні. Обґрунтовуючи розширення цього переліку новими принципами, дослідник стверджує: «будучи вихідною засадою і фундаментом для виникнення нових виборчих правил і процедур, деякі положення набувають відносно самостійного значення, отримують власне нормативне оформлення як самостійні нові принципи виборчого права» [1230, с.9]. На його думку, до цих «нових», нетрадиційних принципів відносяться: «принцип регулярності виборів; принцип свободи участі у виборах; принцип відкритості і гласності виборів; принцип розмежування повноважень між суб'єктами виборчого процесу; принцип конкурентності виборів; принцип справжності результатів виборів; принцип відповідальності учасників виборчого процесу; принцип федеративних засад системи російського виборчого права; принцип судового захисту виборчих прав громадян» [1230, с.6].

Подібний поділ принципів за історичним критерієм може викликати певні запитання, зокрема, стосовно «новизни» принципів регулярності виборів, вільної участі у виборах чи справжності результатів виборів. Л. Берлявський, посиляючись на Р. Бектагірова⁶⁰,

⁶⁰ Р. Бектагіров, як вказує Л. Берлявський, збільшив перелік «нових принципів», доповнивши його такими положеннями, як: свобода волевиявлення [громадян]; незалежність виборчих комісій в межах визначеної законом компетенції; рівність і змагальність кандидатів у передвиборній діяльності; поєднання державного (муніципального) і приватного фінансування виборів; свобода передвиборної агітації; рівний доступ кандидатів, виборчих об'єднань до засобів масової інформації, нейтральність у передвиборній агітації державного і муніципального

знаходить пояснення у тих кардинальних суспільно-політичних змінах, які відбулися у Росії на початку 1990-х років: «традиційні» принципи, як він зауважує, були встановлені ще Конституцією СРСР 1936 р., тоді як «нові» з'явилися у виборчому законодавстві Росії після 1993 р. [62, с.56]. Звичайно, такий «еґоцентричний» критерій класифікації не може бути прийнятним: вимоги, нові для посттоталітарної Росії 1993 р., були цілком «класичними» для демократичних держав, а отже, для європейської доктрини виборчого права. Зрештою, особливу новизну важко помітити у таких вимогах, як регулярність чи відкритий характер виборів, відповідальність чи судовий захист прав, конкурентність чи «справжність результатів». Тим не менше, поділ принципів виборчого права на «класичні» і «нові» був повторений Н. Бондарем та А. Джагаряном [93, с.38], а серед українських дослідників – В. Пилипишиним [641, с.9-10], слідом за яким його згадує Ю. Барабаш [50, с.52].

Другий критерій, застосований С. Юсовим для класифікації достатньо великої кількості «нових» принципів, полягає в поділі множини цих тверджень на певні групи за їх предметом регулювання («за особливостями нормативного змісту», за висловом науковця). Дослідник запропонував поділ усіх принципів виборчого права на чотири групи. Першу склали чотири «універсальні» (класичні) принципи; усі решту («нові») було поділено на матеріальні, процесуальні та змішані⁶¹ (матеріально-процесуальні) [1230, с.11]. До матеріальних науковець відносить твердження, які забезпечують «реалізацію права обирати і бути обраними на всіх стадіях виборчого процесу і для всіх його учасників», а саме: свободу виборів, відкритість і гласність. Процесуальні принципи «визначають основні засади процесуальних форм, необхідних для здійснення та захисту виборчих прав громадян» і включають вимоги: регулярності виборів, розмежування повноважень з підготовки і проведення виборів між суб'єктами виборчого процесу, конкурентність виборів, судовий захист виборчих прав громадян та деякі інші. Нарешті, змішані принципи містять у собі, на його думку, як матеріальні, так і процесуальні засади; сюди дослідник, зокрема, включав принцип справжності виборів, який, у його уявленні, забезпечує «неприпустимість фальсифікації волевиявлення виборців» [1230, с.11-12].

Описаний поділ принципів виборчого права на зазначені чотири категорії не можна вважати достатньо чітким і обґрунтованим, на що звертають увагу інші дослідники (див., наприклад, [103, с.12]). Проте згодом підхід до класифікації, заснований на критерії предмета регулювання, отримав певний розвиток у роботах деяких науковців.

Серед інших критеріїв класифікації принципів виборчого права, що пропонувалися різними дослідниками, згадаємо поділ на принципи суб'єктивного та об'єктивного виборчого права [25, с.32] чи на принципи політичні та організаційні [103, с.13; 266, с.60-61].

У розвиток першого з цих підходів А. Головін пропонує розглядати три групи принципів виборчого права: *суб'єктивні принципи* (загальне, рівне, пряме виборче право при таємному голосуванні; *базові об'єктивні* (нормативно-організаційні) *принципи* (принципи вільних виборів, обов'язковості виборів, періодичності, альтернативності виборів, справжності і нефальсифікованості виборів); *функціональні об'єктивні* (нормативно-організаційні) *принципи*: принцип незалежності виборчих комісій, рівності кандидатів, виборчих об'єднань, гласності виборів, неприпустимості іноземного впливу на виборчий процес, фінансової дисципліни, повноти інформаційного забезпечення [164, с.123-141].

апарату влади і посадових осіб, неприпустимість участі у виборчих кампаніях кандидатів іноземних громадян, осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, міжнародних організацій; громадський контроль за перебігом підготовки і проведення виборів; право виборців на оскарження дій і рішень учасників виборчого процесу; юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства і прав суб'єктів виборчого процесу [62, с.56-57]. Практично усі ці вимоги є складовими або безпосередніми наслідками «класичних» принципів.

⁶¹ Подібний підхід прийняла Р. Максакова при дослідженні правового регулювання місцевих виборів; розглядаючи «принципи місцевих виборів», дослідниця поділяє їх на дві групи – матеріальні та процесуальні [502, с.8].

Не вдаючись тут у деталі характеристики цієї класифікації, зазначимо термінологічну неоднозначність (навіть чи можна стверджувати, що «суб'єктивні» принципи менш об'єктивні, аніж «об'єктивні»).

А. Матейкович до політичних та організаційних принципів додає окремий *основоположний принцип* – принцип свободи виборів. У свою чергу *політичні принципи* дослідник розбиває на три складові, першою з яких є сукупність «класичних» принципів (загальне, рівне, пряме виборче право, таємне голосування, добровільність участі громадян у виборах); другою – принципи, що забезпечують виборцям можливість реального вибору і контролю за дотриманням законності проведення виборів (гласність виборів, відкритість і доступність виборів, змагальність кандидатів); третьою – принципи, що забезпечують відповідальність виборчих осіб перед своїми виборцями (періодичність та обов'язковість виборів). До *організаційних принципів* науковець відносить вимогу підготовки і проведення виборів виборчими комісіями, а також територіальний принцип виборів [521, с. 11].

У цьому контексті викликає заперечення вживання означення «політичний» до класифікації будь-якого принципу виборчого права⁶² (як і принципів *права* взагалі). Термін «політичний» нав'язує уявлення про *політичну доцільність* відповідної вимоги, а не її правовий (імперативний) характер. Змішування політичних і правових категорій навіть чи доцільне при науковому дослідженні засад системи права в цілому чи окремої галузі права.

Найбільш визнаною сьогодні у російській доктрині виборчого права є класифікація принципів, запропонована С. Князевим [344]; вона базується фактично на другому із запропонованих С. Юсовим критеріїв – предметі правового регулювання відповідних положень (В. Белоновський говорить про їх «цільове призначення у механізмі правового регулювання» [58, с. 224]). С. Князев поділяє усі принципи виборчого права на дві групи: «принципи організації і проведення виборів» та «принципи участі громадян у виборах». Першу групу принципів складають такі вимоги, як обов'язковість, періодичність, свобода, альтернативність виборів, припустимість різних виборчих систем, незалежність органів, які забезпечують організацію і проведення виборів. До другої групи дослідник відносить принципи загального, рівного, прямого виборчого права, а також добровільність реалізації суб'єктивних виборчих прав на основі особистого і таємного голосування⁶³ [346, с. 54-55].

Класифікацію С. Князева використовують і інші російські правознавці, допускаючи деякі модифікації у переліках принципів кожної групи. Так, І. Видрін до «принципів, які характеризують участь громадян у виборах», відносить загальне, рівне і пряме виборче право при таємному голосуванні, а також вільну і добровільну участь громадянина у виборчій кампанії; до «принципів, які відображають організацію і проведення виборів» – обов'язковість, періодичність, альтернативність, змагальність і гласність виборів [145, с. 16]. Деякі науковці намагаються розвивати підхід С. Князева, збільшуючи кількість не лише самих принципів, але й відповідних класифікаційних груп. Зокрема, І. Захаров та О. Кокотов виділяють чотири групи принципів виборчого права: «1) принципи підготовки та проведення виборів; 2) принципи участі у виборах громадян; 3) принципи діяльності виборчих комісій; 4) принципи діяльності інших учасників виборів» [274, с. 29].

Класифікація, запропонована С. Князевим, сприймається також деякими вітчизняними дослідниками. Так, О. Єршов поділяє сукупність принципів виборчого права «на дві основні категорії: а) загальні принципи демократичного виборчого права; б) принципи проведення і організації виборів» [235, с. 448]. В. Яворський, приймаючи по суті класифікацію С. Князева, поряд з першими двома групами «принципів виборчого права»⁶⁴

⁶² Критичну позицію щодо терміну «політичний принцип права» висловлює В. Белоновський [58, с. 213].

⁶³ Тут виникає природне запитання щодо розуміння змісту останніх принципів, оскільки суб'єктивні виборчі права у виборах реалізуються далеко не лише в акті голосування.

⁶⁴ Слід зауважити, що основною відмінністю групи принципів «організації та проведення виборів», поруч із «цільовим призначенням», науковець вважає «відсутність їх безпосереднього закріплення в Конституції України та

доповнює її третьою групою – «засадами виборчого процесу», куди віднесені «законність і заборона незаконного втручання будь-кого у цей процес; політичний плюралізм (багатопартійність); гласність і відкритість; рівність прав партій (блоків) – суб'єктів процесу; рівність усіх кандидатів у депутати; свобода передвиборчої агітації, рівні можливості доступу до засобів масової інформації; неупередженість до партій (блоків), кандидатів у депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ та організацій» [1233, с.48-49].

М. Ставнійчук, приймаючи за основу підхід С. Князева, розвиває власну класифікацію через інший поділ принципів виборчого права на три групи, «виходячи з їх цільового призначення» (тобто, по суті, предмета регулювання):

«1. Принципи, що визначають вибори як пріоритетну форму народовладдя. Це, зокрема, принципи вільних виборів, обов'язкового проведення виборів, періодичного проведення виборів, справедливих виборів, дійсних, чесних виборів, допустимості застосування різних виборчих систем.

2. Принципи участі громадян у виборах. Йдеться про принцип вільного волевиявлення, добровільної участі у виборах, загального виборчого права, прямого виборчого права, рівного виборчого права, таємного голосування, рівності конституційних виборчих прав громадян.

3. Принципи організації виборчого процесу. Аналіз цих принципів показує, що їх можна поділити на властиві всім стадіям виборчого процесу та інституційні, які притаманні окремим виборчим процедурам. До перших можна віднести принципи альтернативності, багатопартійності виборів, відкритості, гласності виборів, організації виборів спеціальними незалежними органами, територіальної організації виборів. До інституційних можна віднести спеціальні принципи фінансування виборів, рівних можливостей для всіх кандидатів у проведенні передвиборчої агітації, свободи агітації, юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України» [1062, с.112] (див. також [126, с.90]).

Цей же підхід, по суті, повторює В. Пилипишин, який розглядає класифікацію принципів виборчого права «у трьох основних аспектах: 1) з точки зору забезпечення виборчого процесу; 2) з точки зору забезпечення участі громадян у виборах та суб'єктивного права вибору; 3) з точки зору дотримання вимоги забезпечення народовладдя» [641, с.10, 16].

Подібні класифікації не можемо оцінити як продуктивні насамперед через те, що предметом класифікації у зазначених підходах служать набори тверджень (часто некритично повторюваних різними авторами), які не повинні насправді розглядатися як самостійні *принципи* (тобто основоположні керівні ідеї, постулати, базові положення) виборчого права, а є або їх складовими (тобто відображають окремі аспекти тих чи інших принципів), або їх (важливими, однак не такими, що мають основоположне значення) наслідками (див. підрозділ 1.2.2).

Єдиний із числа запропонованих різними авторами критеріїв класифікації принципів виборчого права, який заслуговує на увагу, – це критерій предмета регулювання⁶⁵. Однак у зазначених вище підходах цей критерій надмірно абсолютизується. Можна припустити, що саме намагання «наповнити» відповідні групи положень, поділених за цим критерієм,

виборчих законах» [1233, с.49]. Безвідносно до того, наскільки такі твердження дійсно виконують роль принципів виборчого права, підкреслимо, що фактично тут зазначається можливість існування «неявних принципів права», не зафіксованих у нормативних актах: важливо, однак, що вони розглядаються як рівнопланові з принципами першої групи, закріпленими у Конституції.

⁶⁵ У цьому контексті звернемо увагу на запропонований Н. Мамедовим поділ принципів виборчого права, «зазначених у міжнародно-правових актах і Конституції Азербайджанської Республіки», на дві групи; до першої дослідник відносить «принципи виборчого права (загальне, рівне і безпосереднє виборче право)» (із контексту очевидно, що тут мова йде про *суб'єктивне* виборче право), а до другої «принципи голосування (вільне, особисте і таємне голосування)» [509, с.291].

часто спокушає дослідників до пошуку якомога більшої кількості тверджень, проголошуваних «принципами виборчого права».

Вважаємо, що критерій предмета регулювання принципів виборчого права не може бути цілком ігнорований; проте він має застосовуватися як допоміжний, другоплановий. Основним для класифікації принципів права, що мають відношення до регулювання виборів, має бути *місце відповідного принципу у системі регулювання*. У зв'язку з цим нагадаємо, що кожна галузь чи інститут права можуть (і, взагалі кажучи, повинні) мати власні галузеві чи інституційні принципи.

Серед принципів, які мають відношення до регулювання виборів, ми вже виділили вище категорію *конституційно-правових принципів представницької демократії* як принципів, що мають більш загальне (для системи конституційного права) значення, або Серед інших принципів, що належать до системи виборчого права, слід виділити власне *галузеві принципи*, які стосуються усієї галузі виборчого права та істотно впливають на усі чи більшу частину її правових інститутів. Нарешті, окремі інститути виборчого права, як, наприклад, інститути голосування, виборчого процесу⁶⁶, органів адміністрування виборів, реєстрації виборців, інформаційного забезпечення виборів, передвиборної агітації, мають свої інституційні принципи⁶⁷.

Серед останніх (інституційних) принципів можна виділити дві категорії, природа яких пов'язана із можливим співвідношенням правових принципів різного рівня (див. підрозділ 1.1.2). Основна категорія – це інституційні принципи, які є наслідками в межах відповідного інституту того чи іншого галузевого принципу чи навіть принципу вищого рівня (так, наприклад, часто згадуваний «принцип гласності (відкритості) виборчого процесу» є очевидним проявом принципів вільних і чесних виборів; рівність кандидатів є складовою принципу рівного виборчого права і, як наслідок, впливає із загального принципу рівності). Інша категорія – це самостійні інституційні принципи, які не впливають із галузевих принципів, а доповнюють їх, хоча й лише в межах окремого інституту (таким є, наприклад, принцип особистого голосування). Виходячи із змістовної незалежності таких інституційних принципів, у більш ранніх дослідженнях ми відносили їх (і деякі інші) до системи галузевих принципів, незважаючи на їх дещо обмежений предмет – не вся галузь, а лише окремий інститут (див. зокрема, [305]). Водночас інституційні принципи, що належать до першої категорії, з певністю не мають самостійного галузевого значення, а тому немає сенсу відносити їх до переліку галузевих принципів. Стверджуємо, що саме неврахування цієї обставини і стало причиною значного збільшення кількості тверджень, яким приписувалося значення принципів виборчого права, у зазначених вище роботах деяких науковців⁶⁸: як показано нижче, значна частина таких тверджень є «проекціями» інших, більш загальних, дійсно галузевих принципів виборчого права на окремі його інститути, а тому не мають самостійного значення у системі засадничих положень галузі виборчого права.

Особливе місце серед принципів, важливих для виборчого права, займає *принцип верховенства права*. Будучи загальним принципом права, він, серед іншого, впливає на

⁶⁶ Питання правового розуміння виборчого процесу ми розглядаємо в окремому розділі (див. розділ 8).

⁶⁷ В. Нестерович в рамках запропонованого ним «прикладного» підходу вважає, що система принципів виборчого права складається з двох видів принципів – *загальних принципів виборчого права*, які «встановлюють основоположні засади щодо реалізації виборчого права та підготовки і проведення виборів в Україні», та *спеціальних принципів виборчого права*, які встановлюють загальні засади виборчого процесу або засади на конкретних його етапах та для окремих виборчих процедур, визначають основи діяльності виборчих комісій... а також засади ведення Державного реєстру виборців» [566, с.229, 230]. Якщо абстрагуватися від правореалізаційної термінології, тут зроблена спроба розмежувати *галузеві принципи* виборчого права та *принципи окремих інститутів* виборчого права.

⁶⁸ Цікаво, що російські дослідники неодноразово звертали увагу на відмінності між принципами галузі права (зокрема, виборчого права) та принципами окремих правових інститутів (див., наприклад, [347, с.51; 906, с.78]). Проте ці уявлення не були використані ними для класифікації принципів виборчого права.

регулювання виборчих правовідносин більш безпосередньо, аніж принципи представницької демократії. Тому його слід поставити поза межі запропонованої трирівневої класифікації або вважати четвертим, найвищим рівнем принципів.

Таким чином, пропонуємо у першу чергу поділити сукупність принципів виборчого права на три групи *за їх місцем у системі правового регулювання виборчих правовідносин* з виокремленням особливо важливого *принципу верховенства права*; ці три групи складають: *конституційно-правові принципи представницької демократії, галузеві принципи виборчого права, інституційні принципи виборчого права*. У межах окремої з цих груп можлива додаткова класифікація принципів за предметом їх регулювання.

Перш ніж здійснити класифікацію принципів виборчого права за запропонованим критерієм, необхідно спочатку чітко виявити сутність і зміст відповідних тверджень, їх місце у системі виборчого права і взаємну залежність. Незважаючи на «звичність», традиційний характер більшості основних принципів виборчого права, їх зміст і наповнення, як зазначають дослідники, часто не простий та очевидний (див. [1342, р.12]).

Найбільш важливі вимоги, і насамперед ті, які безсумнівно є принципами виборчого права чи принципами його окремих інститутів, розглянуті у наступних розділах. Тут же ми звернемо увагу на окремі «екзотичні» положення і спробуємо встановити їх походження і роль у сучасному виборчому праві.

1.2.2. Вимоги, які не можуть вважатися окремими принципами виборчого права

Насамперед зазначимо, що лише негативно можна оцінити спроби віднести до числа принципів виборчого права такі вимоги, як «принцип фінансової дисципліни» чи «принцип поєднання державного і приватного фінансування виборів» [62, с.56, 57]. Виборче право, як неодноразово зазначалося у літературі, тісно контактує з суміжними галузями права⁶⁹, зокрема, і фінансового права. Проте це не означає, що принципи чи інші важливі положення цих суміжних галузей безпосередньо стають принципами галузі виборчого права.

Не менш оригінальною є пропозиція зафіксувати «принцип неприпустимості іноземного впливу на виборчий процес», який розшифровується як «неприпустимість участі у виборчих кампаніях кандидатів іноземних громадян, осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, міжнародних організацій» [62, с.57]. Сама по собі ця вимога не позбавлена певного сенсу, оскільки, зокрема, означає заборону надання виборчих прав іноземцям. Проте у вітчизняному виборчому праві вона повністю поглинається засадничим визначенням носія суб'єктивних виборчих прав (як основних, так і похідних) – громадянина України, що входить до розуміння змісту *принципу загального виборчого права*; в аспекті участі в агітації її можна виводити також з принципів вільних і чесних виборів.

Не можна погодитися з пропозицією А. Зінов'єва та І. Поляшової включити до складу принципів виборчого права «принцип демократизму організації і проведення виборів»,

⁶⁹ У зв'язку з цим окремі закони та інші нормативно-правові акти, які є джерелами цих суміжних галузей права, часто і небезпідставно відносять до системи джерел виборчого права (див. підрозділ 10.4.6). Це дає підстави науковцям розглядати систему виборчого законодавства як комплексний інститут (підгалузь) законодавства. Така характеристика часто переноситься і на галузь виборчого права, яку кваліфікують як «комплексну підгалузь» (точніше, вживається термін «комплексний генеральний інститут права»). На наше переконання, слід враховувати відмінність між законодавством і правом, що може виявлятися у неповній відповідності обсягу регулювання. Так, наприклад, приписи Кримінального кодексу України, які визначають ознаки судимості (що важливо в аспекті визначення суб'єкта пасивного виборчого права) чи встановлюють склади виборчих злочинів, впливають на регулювання виборчих правовідносин, однак ці правові норми відносяться до галузі кримінального права, а відповідні законодавчі положення – до кримінального законодавства. Цілком аналогічною є ситуація з приписами фінансового законодавства, які, регулюючи фінансування виборів, тим не менше фіксують норми фінансового, а не виборчого права.

причому дослідники вбачають «складових цього демократизму величезну кількість» [266, с.100-101]. М. Бучин зводить цю вимогу до «демократичного порядку висування кандидатів», яку відносить до організаційних принципів [103, с.13]. Попри незграбність самого терміна «демократизм», на жаль, часто вживаного сьогодні, варто зауважити, що взаємозв'язок *демократії* та виборів радше протилежний, а поняття «демократичних виборів» відображене у загальній назві міжнародних виборчих стандартів, які за своїм змістом є принципами виборчого права. Таким чином, «демократичні вибори» проводяться з дотриманням усіх принципів виборчого права, тобто, по суті, є чесними (в широкому розумінні, тобто справедливими) виборами [333, с.166] (див. підрозділ 5.1). У цьому сенсі «недемократичні вибори», тобто проведення процедур, аналогічних до виборчих, у яких, однак, порушуються основні принципи виборів, не повинні вважатися виборами взагалі (тут доцільно знову нагадати про відоме рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. [936]).

Навряд чи заслуговує на статус принципу виборчого права вимога «чіткого визначення прав і повноважень суб'єктів виборчого процесу» [641, с.10]. Насамперед слід зазначити, що більшість суб'єктів виборчого процесу (виборці, кандидати, політичні партії, офіційні спостерігачі) за своєю природою і статусом мають *права та обов'язки*, а не повноваження; зміст та обсяг прав та обов'язків встановлюється законом. Що ж стосується *повноважень* (а не *прав*) виборчих комісій, то у цьому випадку має сенс постановка питання про чітке визначення обсягу цих повноважень, що є безпосереднім проявом принципу обмеження дискреційних повноважень владних суб'єктів – складовою принципу верховенства права (див. підрозділ 1.5.3). Таким чином, зазначене твердження не може бути кваліфіковане як принцип виборчого права.

Пропозиція деяких науковців вважати принципом виборчого права України твердження про *припустимість різних виборчих систем* (див., наприклад, [126, с.94]) заслуговує на більш уважний розгляд. Таке твердження особливо актуальне для України з огляду на тривалі експерименти з різними виборчими системами на парламентських та місцевих виборах (щодо аналізу вітчизняного досвіду у цьому відношенні див. [82, с.9-21; 322, с.93-110]). Це твердження має розглядатися поряд із альтернативною *вимогою пропорційності виборів* (як правило, парламентських), закріпленою у конституціях деяких європейських держав. Так, наприклад, стаття 96 Конституції Польщі стосовно виборів до Сейму зазначає поряд з принципами загальності, рівності, безпосередності та таємного голосування також і вимогу *пропорційності виборів* [1384], що дає підстави польським конституціоналістам відносити цю вимогу (або альтернативну вимогу мажоритарних виборів) до принципів виборчого права⁷⁰ (див., наприклад, [1253, с.39; 1381, с.475-476]). Польща не є винятком у цьому відношенні; як вказує Ю. Барабаш, подібні засади пропорційності парламентських виборів містять: стаття 60 Конституції Естонії, стаття 12 Конституції Ірландської Республіки (яка фіксує навіть вид виборчої системи – єдиного перехідного голосу⁷¹), стаття 53 Конституції Нідерландів (щодо виборів обох палат парламенту) [50, с.46-47].

Зауважимо, що польські правознавці не абсолютизують принцип пропорційності виборів, закріплений Конституцією РП стосовно виборів до Сейму. Так, Є. Бучковський розрізняє *формальний аспект* цього принципу, який визначає способи досягнення пропорційності представництва «включно через списки і багатомандатні округи», та матеріальний аспект, який «тлумачиться в основному як забезпечення рівного поділу мандатів

⁷⁰ Як уже згадувалося, принцип пропорційності виборів ще у роботі 1923 р. (можливо, під впливом виборчого законодавства міжвоєнної Чехословаччини) зазначав поряд із чотирма класичними (загальним і рівним виборчим правом, прямими виборами і таємним голосуванням) відомий український конституціоналіст О. Ейхельман (див. [223, с.126]).

⁷¹ Щодо опису системи єдиного перехідного голосу див. [322, с.89].

між окремими угрупованнями у відповідності з поданими за них голосами» [104, с.66]. Іншими словами, формальний аспект принципу пропорційності виборів вимагає застосування однієї із власне пропорційних виборчих систем, тоді як матеріальний аспект, на думку науковця, допускає і деякі змішані системи типу німецької чи естонської (щодо цих систем див. [322]).

Порівняння двох тверджень – про припустимість будь-яких виборчих систем чи про обмеження певним типом виборчих систем (зокрема, систем пропорційного представництва) – змушує звернутися до загального значення принципу права як вихідної, основоположної ідеї-вимоги. Вважаємо, що така засаднича вимога завжди обмежує певні можливості вибору правового регулювання, як правило, будучи протиставленням певному альтернативному твердженню-вимозі, що має характер антитези.

З визнання такого обмежувального характеру принципу випливає, що стосовно вибору виборчої системи на статус принципу могла б претендувати вимога, яка встановлює обмеження у виборі виборчих систем, заперечуючи тим самим відповідну антитезу. Такими твердженнями, що є взаємними антитезами, можуть бути, наприклад, вимоги пропорційних або мажоритарних виборів. Проте твердження про відсутність обмеження вказує на відсутність (відмову від застосування) відповідного принципу, а не на його наявність.

Питання припустимості усіх виборчих систем (без будь-яких обмежень) насправді не цілком очевидне. У літературі поширене уявлення, що Конституційний Суд України у відомому рішенні 1998 р. визнав, що будь-яка виборча система відповідає конституційним засадам виборчого права (див., наприклад, [50, с.49]). Проте уважний аналіз зазначеного рішення [940] засвідчує, що відповідної правової позиції Суд не висловлював; у цьому рішенні міститься лише твердження, що величина виборчого бар'єру (важливої, однак далеко не визначальної складової виборчої системи) є питанням політичної доцільності (*political question*) і має визначатися законодавцем; на це звертає увагу В. Шаповал [1196, с.83].

Кодекс належної практики у виборчих справах стверджує, що будь-яка виборча система припустима за умови дотримання нею основних принципів виборчого права (п.П.4 Кодексу [363, с.152]); звідси випливає найперший (правовий) критерій вибору виборчої системи [322, с.121-122]. В. Шаповал обґрунтовано стверджує, що існує певна межа політичної доцільності, за якою будуть порушені основоположні принципи виборчого права [1196, с.83]. Той факт, що не будь-яка виборча система відповідає цьому критерію, засвідчується критичною оцінкою з боку Венеціанської комісії виборчої системи, запропонованої в одному із законопроектів, внесених до Верховної Ради України (див. [133]).

Така позиція Венеціанської комісії вказує на іншу сторону змісту вимоги про припустимість виборчих систем: будучи обмеженою вимогою дотримання основних принципів виборчого права (тобто, по суті, будучи *об'єктом регулювання* цих принципів), вона перебуває у системі галузі виборчого права на нижчому ієрархічному рівні, аніж основні принципи виборчого права. Таким чином, твердження щодо фіксування певного класу виборчих систем не може розглядатися як окремий принцип. У цьому сенсі можна стверджувати, що вимога припустимості будь-яких виборчих систем (з уточненням: без порушення основних принципів виборчого права) поглинається згаданим вище принципом справедливих виборів.

Польські науковці звертають увагу на дещо іншу обставину, пов'язану з виборчими системами. На їхню думку, часта зміна виборчої системи може розглядатися як порушення принципу рівних можливостей (складової принципу рівного виборчого права; див. підрозділи 3.3.2, 3.4.4), яке «має місце тоді, коли виборча система змінюється для кожних наступних виборів у такий спосіб, щоб створити найкращі шанси владній на цей час партії (партіям). Той факт, що нове законодавство може не справдити надії авторів, не має тут істотного зна-

чення» [1413, s.84]. Це справедливе зауваження слід розглядати, проте, в контексті важливої вимоги *стабільності виборчого законодавства*, яка, однак, має дещо іншу правову природу, оскільки адресована не виборчому *праву*, а виборчому *законодавству* (див. підрозділ 10.3).

Слід визнати, що встановлення конституційної вимоги щодо певного типу виборчих систем (зокрема, вимоги пропорційності виборів) може розглядатися як принцип виборчого права. Проте не можна не відзначити певну специфіку правової природи цього принципу у разі його визнання. Справа в тому, що виборча система характеризується певними складовими, які можуть обиратися у дуже широких межах, не порушуючи основних принципів виборчого права, а отже, є достатньо довільними (допускають широкі межі розсуду законодавця). Тому вибір (чи конструювання) виборчої системи, взагалі кажучи, належить до сфери, суміжної із власне виборчим правом, – виборчої (чи, більш загально, конституційної) інженерії (див. [30; 999, с.191-192]).

Деякі дослідники називають серед основних засад *територіальний принцип* (організації) виборів. Так, за А. Зінов'євим та І. Поляшовою, цей принцип «означає, що виборці беруть участь у виборах за місцем проживання» [266, с.110]. Таке формулювання слід визнати дуже неточним, оскільки жорстка прив'язка щодо місця *участі у виборах* у сучасних державах повністю відсутня⁷² (можна припустити, що автори цього твердження мали на увазі *участь у голосуванні*, що, однак, теж не відповідає реальності). Так, наприклад, обмеження, пов'язане з місцем проживання, щодо участі виборців у роботі виборчих комісій (що є однією з форм участі громадян у виборах) відсутнє у виборчому праві України стосовно загальнонаціональних виборів⁷³. Таке обмеження, пов'язане з вимогою проживання у відповідному територіальному виборчому окрузі, запроваджене свого часу Законом України «Про вибори Президента України» у редакції 1999 року (стаття 16 Закону [737]) і збережене у редакції Закону 2004 року (стаття 23 Закону [767]), рішенням Конституційного Суду України визнане таким, що не відповідає Конституції [970].

Територіальний принцип виборів депутатів зазначався свого часу (ще до прийняття Конституції України 1996 р.) Ю. Тодикою та О. Бандуркою [1117, с.12]; сьогодні його згадують рідко (див., наприклад, [103, с.13]). Це твердження виступає як антитеза так званого «виробничого» або «виробничо-територіального» принципу організації голосування виборців, характерного для ранніх років (до 1936 р.) радянського режиму в СРСР, коли вибори проводилися на виборчих зборах у сільській місцевості за територіальною ознакою, а у містах – у виробничих чи професійних одиницях, за винятком так званого «неорганізованого населення» у містах – домогосподарок, пенсіонерів, ремісників-одноосібників, збори яких проводилися за територіальною ознакою (див. [266, с.110; 303 с.133-134; 1117, с.20]).

Акцентування територіального принципу виборів сьогодні виглядає анахронізмом, оскільки виробничий підхід, характерний для так званого корпоративного представництва⁷⁴ (різновиду групового представництва; див. підрозділ 1.6.1), сьогодні слід вважати давно подоланим⁷⁵. Сучасна територіальна організація виборів має значною мірою технологічний характер, а в частині, що відноситься до виборчої системи (див. [322, с.21-22]), є явищем, що належить до згаданої вище сфери конституційної чи виборчої інженерії.

⁷² За природним винятком місцевих виборів.

⁷³ На місцевих виборах таке обмеження існує у формі вимоги, щоб особа мала право голосу на виборах, в організації підготовки і проведення яких вона має брати участь у складі виборчої комісії; див. частину першу статті 21 Закону «Про місцеві вибори» [808].

⁷⁴ Проте певний аналог такого корпоративного («професійного») представництва, позбавленого ознак територіальності, був реалізований у частині обрання у 1989 році 750 «народних депутатів СРСР від громадських організацій» – третини складу З'їзду народних депутатів СРСР – відповідно до союзного Закону 1988 року [727]. У зв'язку з цим згадка про «принцип територіальної організації виборів» на початку 1990-х років була актуальною.

⁷⁵ Як вказує І. Панкевич, з часу прийняття Конституції УРСР 1937 р. «виборчі округи в містах вже не створювалися на території фабрик та заводів, а за територіальною ознакою» [629, с.168].

Нарешті, не можна не згадати про вказаний серед принципів виборчого права Ю. Тодикою та О. Бандуркою *принцип законності* [1117, с.21]. У формулюванні науковців, цей принцип зобов'язує суб'єктів виборчого процесу діяти в межах нормативного регулювання виборів. Однак принцип правової законності як складова принципу верховенства права є загальноправовим принципом, який впливає на всі галузі права (у тому числі на виборче право), а тому не може бути віднесеним до галузевих принципів виборчого права. Водночас у певному сенсі він може розглядатися як інституційний принцип у контексті інституту виборчого процесу (див. підрозділ 8.5.2).

В. Яворський розширює зміст вимоги законності, включаючи до її складу також заборону незаконного втручання будь-кого у цей процес [1233, с.49]. З одного боку, таке розширення начебто позбавлене сенсу: законність виключає можливість незаконного втручання. З іншого боку, заборону протиправного втручання у виборчий процес з боку органів влади та їх посадових осіб звичайно відносять до змісту галузевого принципу чесних виборів (див. підрозділ 5.2.2) та інституційного принципу незалежності виборчої адміністрації (див. підрозділ 9.3.1)

Принцип законності певною мірою поглинає вимогу «відповідальності учасників виборчого процесу», яку В. Пилипишин відносить до «нових» принципів виборчого права [641, с.10]. Вважаємо, що ця вимога жодним чином не може вважатися новою, оскільки відповідальність за правопорушення є одною з вихідних та історично перших (незалежно від того, чи була вона прямо сформульована) засад права взагалі, подібно як і засада «гарантованості судового захисту виборчих прав» [641, с.10], яка поглинається загальним принципом судового захисту прав і свобод, викладеним у статті 55 Конституції [432] і закріпленим міжнародно-правовими актами у сфері прав людини (стаття 8 Загальної декларації прав людини [244]; стаття 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [408]). Обидві зазначені вимоги загальноправового характеру не мають істотних особливостей прояву у сфері виборчого права, а тому вважаємо, що вони не можуть розглядатися як специфічні галузеві принципи виборчого права.

1.2.3. Система принципів виборчого права

Перш ніж розглядати зміст конкретних принципів виборчого права, доцільно навести перелік принципів, що чинять вплив на регулювання виборів, дотримуючись запропонованого нами поділу на групи таких принципів.

I. Особливе становище займає загальноправовий *принцип верховенства права*, який включає, серед інших, засадничі вимоги *поваги до основних прав і свобод людини і громадянина*, а також *принципи законності та правової визначеності*.

II. До групи конституційно-правових принципів представницької демократії відносяться:

- принцип суверенітету народу;
- принцип поділу влади;
- принцип політичного плюралізму;
- принцип народного представництва;
- принцип прямих виборів;
- принцип періодичних виборів.

Окремі аспекти деяких із цих конституційно-правових принципів, важливі для нашого дослідження, розглядаються у наступному розділі. Зауважимо, що дві останні позиції прийнято відносити до (галузевих) принципів виборчого права. Проте нижче буде показано, що віднесення їх до конституційно-правових принципів представницької демократії більше відповідає їх природі і змісту (див. підрозділи 6.1 та 6.2).

III. Групу галузевих принципів виборчого права складають:

- принцип загального виборчого права;
- принцип рівного виборчого права;
- принцип вільних виборів;
- принцип чесних виборів;
- принцип справжніх (альтернативних) виборів.

IV. Кожен з основних інститутів виборчого права має власний набір інституційних принципів; усі їх відносимо до останньої групи принципів, що стосуються виборів. Серед інституційних принципів особливе місце займають принципи інституту голосування як того інституту, який регулює безпосереднє здійснення волевиявлення виборців; сюди відносяться:

- принцип таємного голосування;
- принцип особистого голосування;
- принцип одноразового голосування;
- принцип факультативного (добровільного) голосування.

На відміну від принципів інших інститутів виборчого права (як, наприклад, інститут виборчого процесу чи інститут органів адміністрування виборів, принципи яких розглянуто нижче), принципи інституту голосування часто відносять до принципів виборчого права⁷⁶. Окремі з них не впливають із галузевих принципів виборчого права чи конституційно-правових принципів представницької демократії, а отже, мають самостійне значення. Принцип таємного голосування не відповідає цьому критерію, оскільки є способом реалізації однієї зі складових вимог принципу вільних виборів (див. підрозділ 7.2.1). Проте цей принцип історично значно давніший від принципу вільних виборів і, можливо, з цієї причини традиційно відноситься до системи принципів виборчого права. Вивченню галузевих та інституційних принципів виборчого права присвячені подальші розділи.

До наведеного переліку не включені: вимоги, які є складовими зазначених принципів виборчого права (а отже, не є окремими принципами виборчого права); інституційні принципи, які є похідними від конституційно-правових передумов чи галузевих принципів виборчого права; твердження, які, на наше переконання, не відіграють ролі принципів виборчого права.

1.3. МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЯК ПРИНЦИПИ ПРАВА

Для належного визначення системи принципів виборчого права та розуміння їх змісту велике значення мають міжнародні виборчі стандарти. Цей інститут міжнародного права, як і його значення для національного виборчого права, все ще недостатньо вивчений. Немає єдиної точки зору ані щодо місця і значення міжнародних виборчих стандартів у системі виборчого права взагалі, ані щодо їх впливу на національне виборче право, насамперед через зміст принципів виборчого права, прийнятих національною системою права. Тут пропонується певне системне бачення першої із зазначених проблем; вплив міжнародних стандартів на розуміння змісту принципів виборчого права розглядається нижче стосовно кожного принципу.

⁷⁶ У раніших роботах ми відносили принципи, що стосуються інституту голосування, до галузевих принципів виборчого права [305], діючи за аналогією з традиційною позицією, яка вважає принцип таємного голосування принципом виборчого права. Однак такий підхід слід визнати недостатньо послідовним. Принципи інституту голосування – не єдиний приклад інституційних принципів у складі виборчого права, і виокремлення базових положень одного з інститутів галузі не ґрунтується на переконливих аргументах. Тому ми далі розглядаємо відповідні принципи як інституційні, а не галузеві.

1.3.1. Поняття міжнародних правових стандартів

Міжнародні правові стандарти – відносно нове правове явище, яке є наслідком процесів глобалізації, що охоплює національні правові системи. На думку російського дослідника О. Тіунова, «процеси глобалізації правового простору на міжнародному рівні та інтернаціоналізація міжнародних правил у внутрішньодержавному регулюванні тісно пов'язані з категорією “міжнародно-правові стандарти”» [1111, с.11]. М. Баймуратов підкреслює роль правової глобалізації, «що знаходить свій прояв у розробці на міжнародному рівні міжнародних правових стандартів, з подальшим їх сприйняттям національним, насамперед конституційним, правом держав» [34, с.47]. У процесі правової глобалізації відбувається уніфікація підходів до регулювання різноманітних сфер суспільних відносин, що іноді називають створенням «єдиного правового поля». Болгарський правознавець Є. Танчев вважає, що до встановлення міжнародних стандартів можна підходити у контексті глобального конституціоналізму, що поступово формується; на думку дослідника, «міжнародно-правові стандарти у цьому контексті є зв'язуючою ланкою між національним і глобальним конституціоналізмом» [1446, р.29, 31].

Завдяки процесам правової глобалізації міжнародні правові стандарти охоплюють не лише галузі міжнародного права, але й сфери, які традиційно регулюються національним правом. Належне розуміння та наукове дослідження цього явища розпочалося в Україні відносно недавно (див., наприклад, [36; 232; 658]); проте природа таких міжнародних стандартів досі не може вважатися остаточно вивченою. У цьому відношенні важлива позиція С. Шевчука, який вказує, що правові стандарти пов'язані з матеріальним (органічним) аспектом *верховенства права* і «визначають сутність, ціннісну та моральну характеристику позитивного права, походять від конституційних прав людини й основних свобод та від принципів природного права» [1218, с.180]; подібну позицію щодо ролі правових стандартів, які мають визначати суть позитивного права, для матеріального аспекту верховенства права⁷⁷ поділяє С. Погребняк [650, с.167].

Частина існуючих міжнародних стандартів пов'язана з потребою уніфікації різних процедурних чи технічних аспектів у сфері міжнародних (у тому числі економічних) відносин; такими за своїм змістом є, наприклад, міжнародні стандарти фінансової звітності [540], міжнародні стандарти у галузі цивільної авіації [499] та деякі інші (див., наприклад, [450]). Завдяки своїй поширеності саме такі стандарти часто сприймаються як типові приклади категорії міжнародних стандартів (див. [232, с.14]). Проте цей тип стандартів, як правило, стосується продукції, послуг або технологічних систем і має правовий вияв лише завдяки їх нормативному закріпленню; у зв'язку з цим їх прийнято вважати стандартами у вузькому значенні цього терміна [232, с.19] або технічними⁷⁸ стандартами [59; 70, с.70].

Більш важливу категорію складають міжнародні *правові* стандарти⁷⁹, спрямовані на регулювання певних сфер правовідносин; такі стандарти виражаються у вигляді осно-

⁷⁷ А. Крусян беззастережно вважає міжнародно-правовим стандартом і сам принцип верховенства права [464, с.244]. Цей принцип належить до трьох базових цінностей загальноєвропейського конституційного правопорядку разом із демократією і правами людини: стаття 3 Статуту Ради Європи вимагає від кожної держави – члена Ради Європи визнання принципу верховенства права (*rule of law*) поряд зі здійсненням прав людини та основних свобод [1442].

⁷⁸ Так, Комітет Міністрів Ради Європи розрізняє *правові, операційні* (процедурні) та *технічні* стандарти, зокрема стосовно електронного голосування [1391]. У нашому підході перші дві категорії складають дещо відмінні групи *правових* стандартів (див. нижче), на відміну від технічних, які, проте встановлені також з допомогою правового регулювання, а отже, відрізняються від правових стандартів насамперед своїм змістом (призначенням).

⁷⁹ С. Білоцький кваліфікує такі міжнародні стандарти (у тому числі стандарти прав людини) як «політичні»: на його думку, вони є менш конкретними і тяжіють до політичних вимог [70, с.72]. Однак ці стандарти встановлюються міжнародно-правовими актами, а отже, їх кваліфікація як «політичних» не відповідає їх правовому (зобов'язальному) характеру.

воположних принципів та норм міжнародного права та стосуються засад регулювання у низці «внутрішніх» правових сфер; вважається, що вони відіграють роль зразків (зразків, еталонів), на які покликані орієнтуватися у своїй діяльності різні держави та інші учасники суспільного життя [427, с.17]. Іноді міжнародно-правові стандарти ставлять *поряд* із принципами права та основоположними європейськими цінностями [1100, с.45], хоча найчастіше ці стандарти є принципами і *відображають* основні цінності у своєму змісті.

Міжнародні правові стандарти – відносно молоде правове явище, що сформувалося після Другої світової війни. По суті, першим актом, у якому були сформульовані такі стандарти, стала Загальна декларація прав людини 1948 р. [244]. Права людини стали першою сферою регулювання, для якої розроблені й існують загальноприйняті міжнародні правові стандарти [913, с.19; 985, с.14], у якій «переплелися» міжнародно-правові норми і національне право. Саме у цій сфері, яку тепер характеризують як окрему галузь – міжнародне право прав людини [32, с.233; 488, с.1], – найбільш розвинуте поняття «міжнародні стандарти прав людини». За П. Рабіновичем, «першою ознакою... стандартів [у сфері прав людини] зазвичай називають фіксацію а) певного змісту, чи б) певного обсягу, чи в) водночас і змісту, й обсягу прав людини. Ці стандарти становлять закріплені у міжнародних актах та інших міжнародних документах ті праволюдні показники, до досягнення яких зобов'язуються або заохочуються держави» [910].

Міжнародні правові стандарти у сфері прав людини стали зразком і джерелом формування й поширення міжнародних стандартів в інших сферах. Такі стандарти сьогодні не обмежуються сферою прав людини; існують визнані стандарти і стосовно інших галузей права чи правових інститутів, що належать до національного права, – місцевого самоврядування [33], політичних партій [73, с.77], судочинства [458; 1028, с.36; 1150], у сферах охорони довкілля та протидії корупції [1111]. На думку О. Київця, сьогодні «важко уявити будь-яку сферу, у якій би не існувало загальноприйнятих міжнародних стандартів» [301, с.407]. У цьому переліку важливе місце займають і міжнародні (зокрема європейські) стандарти демократичних виборів. У своєму становленні і розвитку практично усі існуючі міжнародні стандарти різних сфер (галузей) права походять від стандартів прав людини, часто зберігаючи у тій чи іншій формі такий зв'язок (у тому числі через міжнародно-правові акти, у яких вони закріплені), однак за своїм змістом і спрямуванням вони виходять далеко за межі цієї сфери.

Незважаючи на безсумнівність існування і загальне визнання важливої ролі міжнародних правових стандартів, немає загальноприйнятого доктринального розуміння цього правового явища. Науковці визнають, що досі не існує єдиного уніфікованого визначення терміна «міжнародний стандарт» [232, с.14; 301, с.407]. Б. Кофман зауважує, що «можна говорити не тільки про калейдоскоп наукових уявлень про правову природу міжнародних стандартів, але й про різні підходи до їх розуміння» [446, с.80]. Вважається, що «стандарт є певним зразком (еталоном, моделлю), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів чи явищ» [1150, с.101]. Є. Танчев підкреслює: «Термін стандарт слід розуміти як “настанова для поведінки та для оцінки поведінки”... Поняття міжнародних стандартів позначає деякі універсальні, загальноприйняті канони поведінки держав, корпорацій та індивідів» [1446, р.24].

Дослідники дуже по-різному підходять до доктринального тлумачення суті міжнародних правових стандартів. Російський правознавець Ю. Тихомиров вказує: «У широкому сенсі мається на увазі пріоритет міжнародно-правових принципів і норм, визнаних конституціями... Інше значення міжнародних стандартів можна визнати за актами і документами міжнародних спеціалізованих організацій, які регулюють строго галузеву чи функціональну сферу загальної діяльності... ЮНЕСКО, МОП, СОТ» [1110, с.295]. Деякі науковці розглядають міжнародні стандарти як «норми і принципи міжнародного

права» [36, с.7; 658, с.16]. А. Георгіца та О. Тодика зазначали, що «у науковій літературі під міжнародними стандартами прийнято розуміти усі міжнародні норми в галузі прав і свобод особи» [157, с.35], по суті, звужуючи концепцію міжнародних стандартів лише до «людиноправної» сфери⁸⁰. О. Руднева вважає міжнародний стандарт «взірцем, ідеальною моделлю, еталоном, орієнтиром, правовою цінністю, що закріплює певні норми та принципи прав людини» [985, с.13-14]. Є. Онишко стверджує, що європейські правові стандарти у юридичній літературі «переважно розглядаються як єдині, типові *принципи та норми* [курсив наш. – Ю.К.] щодо поведінки суб'єктів права, що зафіксовані в основних джерелах європейського міжнародного права» [589, с.29] або як «уподібнені правові вимоги до держав-учасниць у відповідній галузі» [590, с.31]. І. Грицяк, розглядаючи стандарти європейського врядування, вказує, що вони існують у різних формах: як *критерії, принципи, цінності, конкретні правила, процедури і механізми* [1069, с.18-19]. Різноманітні підходи до визначення змісту поняття «міжнародні стандарти» наводить С. Білоцький [70, с.72-73].

Різноманітність розуміння поширюється і на міжнародні виборчі стандарти. Так, М. Баймуратов і Б. Кофман, приймаючи визначення міжнародних виборчих стандартів як *принципів міжнародного права*⁸¹ [36, с.3; 37, с.63], водночас розглядають ці ж стандарти як сукупність «правових норм (матеріальних та процесуальних, технологічних / технічних) і нормативних вимог, що мають різну правову силу (загальнообов'язкові, рекомендаційні)» [36, с.51], що не може бути охоплене поняттям «принципи міжнародного права». Подібні розходження у розумінні міжнародних виборчих стандартів демонструють російські науковці. Зокрема, В. Лисенко та І. Євланов відносять до міжнародних виборчих стандартів *принципи і норми міжнародного права* [491, с.21], тоді як інші дослідники – тільки *принципи*⁸² міжнародного права [983].

Існує також тенденція ототожнювати міжнародні правові стандарти з актами, в яких вони закріплені. Так, А. Крусян вважає, що «міжнародні правові документи, отримавши визнання світової спільноти, стають так званими міжнародно-правовими стандартами, зокрема у сфері прав та свобод людини» [464, с.171] (див. також [32, с.239; 301, с.405]). На нашу думку, таке розуміння придатне лише для згаданих вище «технічних стандартів». Правові стандарти належать до сфери *права*, а не *законодавства*, і хоча й стандарти-принципи можуть визнаватися *джерелами* права, однак це стосується їх змісту, а не акту, в якому вони викладені. Тому з подібним ототожненням погодитися не можемо.

Зазначене розмаїття у розумінні сутності міжнародних стандартів, які розглядаються різними дослідниками як цінності, принципи, юридичні зобов'язання, критерії, взірці, правові вимоги, норми, зразки поведінки, процедури і т. п., засвідчує недостатнє вивчення цього правового явища. Таким чином, існує потреба вивчення сутності міжнародних правових стандартів, яка, взагалі кажучи, виходить за межі нашого дослідження. Хоча розгляд міжнародно-правових виборчих стандартів тут здійснюється у більш загальному контексті, їх сутність досліджена нами нижче лише для виборчого права (див. підрозділ 1.4).

Такі розбіжності у розумінні сутності міжнародно-правових стандартів мають об'єктивну причину: через надзвичайно широкий обсяг масиву міжнародних стандартів вони дійсно мають різну правову природу і, як наслідок, різний змістовний прояв з точки

⁸⁰ Подібна точка зору пов'язана із розумінням міжнародних чи європейських стандартів у різних сферах, зокрема виборчих, як часткового випадку стандартів у сфері прав і свобод людини і громадянина; ця позиція розглянута нижче.

⁸¹ О. Тіунов відмовляється ототожнювати міжнародно-правові стандарти та міжнародно-правові принципи, вбачаючи між ними істотні відмінності [1111, с.16].

⁸² Зазначені розходження не можуть розглядатися як другорядні чи випадкові з огляду, зокрема, на фундаментальні відмінності між принципами і нормами (правилами), які підкреслив ще Р. Дворкін [185, с.47-53] (див. також [650, с.23; 1123, с.47; 1239, с.74]). Більш детально ця проблема розглянута вище (див. підрозділ 1.1.5).

зору способу регулювання. По суті, різні визначення часто стосуються різних за правовими особливостями міжнародних стандартів. На цю обставину звертали увагу багато дослідників, які пропонували ті чи інші класифікації міжнародних правових стандартів чи в цілому, чи стандартів у певній галузі.

Найбільш очевидним (після поділу за сферами регулювання чи застосування) є поділ усього масиву міжнародних стандартів на *універсальні* (глобальні, адресовані усім державам світу) та *регіональні* (спрямовані до держав певного географічного регіону – європейські, латиноамериканські, арабські, африканські). До групи регіональних можна віднести і стандарти, спроби встановлення яких здійснюються у межах СНД (їх часом називають субрегіональними); зауважимо, що для України вони практично не мають істотного значення порівняно з універсальними та регіональними (європейськими). На існування таких груп міжнародних стандартів вказують різні науковці [125, с.37; 301, с.406; 1012, с.39-40].

Універсальні і регіональні міжнародні стандарти дещо відрізняються своїм змістом. Із зрозумілих причин справедливим є спостереження, що перші виступають як більш загальні, сформульовані більш абстрактно положення, оскільки повинні бути адресовані усім державам – членам міжнародної спільноти, які належать до різних правових сімей та характеризуються різними правовими системами. У цьому сенсі універсальні міжнародні стандарти можуть розглядатися як відображення загальносвітових суспільних цінностей, спільних для більшості (якщо не усіх) держав світу, а тому, як правило, за своєю суттю відіграють роль універсальних принципів права. Регіональні стандарти адресовані вужчому колу держав, здебільшого споріднених цивілізаційно або сім'ями систем права; тому вони, відображаючи цивілізаційні чи правосімейні цінності, як правило, ширші за охопленням і, як ми покажемо на прикладі міжнародних виборчих стандартів, включають не лише принципи права, але й положення більш конкретні за своїм змістом. Класичним прикладом у цьому відношенні виступають європейські правові стандарти. Є. Танчев підкреслює: «Усі стандарти мають корені у демократичному конституційному розвитку, а європейські стандарти випливають із спільного європейського доробку» [1446, р.25].

Проте зв'язок міжнародних правових стандартів (як універсальних, так і особливо регіональних) із спільними суспільними цінностями не безпосередній; він опосередковується інституційно у сенсі міжнародних інституцій – міжнародних міждержавних⁸³ (міжурядових) організацій відповідного рівня: міжнародні стандарти формулюються і фіксуються актами таких організацій. Так, джерелами універсальних правових стандартів є, в основному, документи ООН (у тому числі багатосторонні міжнародні договори), зрідка – інших організацій, як, наприклад, Міжпарламентський союз. Європейські правові стандарти у своїй більшості завдячують діяльності Ради Європи; це відповідає цілям утворення Ради Європи, зафіксованим у статті 1 Статуту Ради Європи: «більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним доробком..., в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній сферах, а також збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод»⁸⁴ [1442].

Іншою міжнародною організацією, яка відіграє важливу роль для формулювання міжнародних правових стандартів, є Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ).

⁸³ Потреба кваліфікації міжнародних організацій додатковим означенням – «міждержавних» або «міжурядових» – викликана загальним визнанням зростання ролі міжнародних *неурядових* організацій. Так, наприклад, у структурі основних органів Ради Європи поруч з Парламентською Асамблеєю, Комітетом міністрів, Конгресом місцевих і регіональних влад функціонує Конференція міжнародних неурядових організацій (див. [1307]).

⁸⁴ Цитоване формулювання засвідчує, по-перше, аксіологічне походження європейських стандартів, закріплених як принципів і заснованих на спільних ідеалах, і по-друге, їх генетичний зв'язок із сферою прав людини і водночас значно ширше змістовне охоплення.

Оскільки її членами є не лише європейські держави, але і США та Канада, щодо стандартів, розроблених у рамках ОБСЄ, певною мірою можна говорити про їх цивілізаційний (у сенсі західної, євроатлантичної цивілізації) характер. Однак зазначимо, що принципової відмінності між виборчими стандартами, встановленими документами Ради Європи та ОБСЄ, немає.

Таким чином, основним критерієм для класифікації міжнародних правових стандартів як універсальних чи регіональних (європейських), є інституційний критерій – закріплення цих стандартів в актах, розроблених або прийнятих у відповідних міжнародних організаціях.

1.3.2. Зобов'язальні та рекомендаційні (авторитетні) міжнародні стандарти

Правова природа і роль міжнародних стандартів, їх вплив на регулювання відповідних правовідносин істотно залежать від типу міжнародно-правових актів, якими вони встановлені. Такі стандарти містяться як у міжнародних (багатосторонніх) договорах, так і в актах (резолюціях, рекомендаціях, деклараціях, коментарях) міжнародних міжурядових організацій, рішеннях (правових позиціях) міжнародних судових установ. Це стосується не лише найбільш розвинутої системи стандартів у сфері прав людини, але й усієї категорії міжнародних правових стандартів.

Відповідно існують дві категорії правових стандартів – зобов'язальні⁸⁵ та рекомендаційні («авторитетні»). Зобов'язальні міжнародно-правові стандарти закріплені багатосторонніми міжнародними договорами і, в силу загальноприйнятих принципів міжнародного права, є обов'язковими для дотримання⁸⁶ державами – учасниками відповідного договору. Класичними прикладами міжнародних документів, що містять зобов'язальні для України міжнародно-правові стандарти у сфері виборів, є основні документи, що стосуються прав людини – Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН 1966 р. (ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР 19 жовтня 1073 р.) [538] та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи 1950 р. разом із Першим Протоколом 1952 р. і низкою інших протоколів (ратифіковані Законом України від 17 липня 1997 р.) [408].

Зобов'язальні стандарти достатньо загальні та в основному формулюються як абстрактні принципи. Будучи положеннями, сформульованими в актах міжнародного права, вони не є типовими принципами міжнародного права, оскільки не регулюють міжнародні відносини. О. Тіунов називає їх спеціальними принципами, розглядаючи як «положення-стандарти спеціального характеру, покликані забезпечувати функціонування... окремих галузей» [1107, с.78]; очевидно, в останньому випадку мова йде про галузі не міжнародного, а національного права відповідних держав. Такі стандарти-принципи функціонують на межі міжнародного і національного (внутрішньодержавного) права та забезпечують «доместикацію» відповідних міжнародно-правових норм, що стосуються національного права. Як зазначає Є. Танчев, стандарти, які стають частиною міжнародного договірної права, закріплюють цінності і принципи, які розвинулися у «старих західних демократіях» [1446, р.25]. С. Погребняк обгрунтовано підкреслює, що «за сво-

⁸⁵ С. Пономарьов розглядає міжнародно-правові стандарти (стосовно права на об'єднання) лише як «своєрідні орієнтири, керуватися якими повинна держава, приймаючи конституцію чи інші нормативно-правові акти» [662, с.11]. Подібно М. Смокович вважає, що «міжнародні стандарти не можуть бути імперативом чи догмою» [1030, с.56]. Ми не можемо повністю погодитися з такою оцінкою; вона може бути застосована лише до дійсно рекомендаційних стандартів типу «належної практики», розглянутих нижче.

⁸⁶ Обов'язковість міжнародного договору для держави – учасника відповідного договору, а також вимога добросовісного виконання договору (принцип міжнародного права «*pacta sunt servanda*») закріплені статтею 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. [137] (приєднання нашої держави до Конвенції здійснено Указом Президії Верховної Ради УРСР від 14 квітня 1986 р.).

їм походженням загальні принципи права є принципами внутрішньодержавного права. Міжнародне право лише констатує вже встановлені, що існують у національних правових системах, принципи» [651, с.16]. Дійсно, хоча такі принципи мають універсальний чи цивілізаційний характер, формувалися вони у певній окремій національній системі права чи, можливо, паралельно у декількох таких системах. Лише згодом, після усвідомлення їх спільного значення для держав, об'єднаних у тій чи іншій міжнародній організації, вони набувають закріплення у міжнародно-правових актах. Вважаємо, що така оцінка генези міжнародних стандартів, які є за своїм змістом галузевими чи інституційними принципами, тим більше відповідає їх сутності.

Поряд з міжнародними договорами існує низка міжнародних документів, які містять певні правові стандарти, проте формально не мають зобов'язального характеру, властивого договорам. Це здебільшого акти міжнародних організацій, які формально, з точки зору міжнародного права, є рекомендаційними або мають політичний характер. Положення, встановлені такими актами, сьогодні прийнято відносити до так званого «м'якого права», яке викликає значний інтерес дослідників і практиків (див., наприклад, [302, с.135; 1347, р.2-3]).

«М'яке право» є відносно новим феноменом; встановлені такими актами міжнародні стандарти є породженням міжнародного права ХХ ст. (див. [232, с.11]). Природа норм «м'якого права» неоднорідна, хоча за походженням це, як правило, положення, що містяться в актах, прийнятих органами міжнародних (міждержавних чи міжурядових) організацій, зокрема ООН, Міжпарламентським союзом, Радою Європи, ОБСЄ та ін., а також утвореними ними органами (організаціями), як Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Бюро з демократичних інституцій і прав людини (БДПІЛ), Група держав проти корупції (GRECO) і низка інших. Зазначені акти не підлягають ратифікації (у протилежному випадку вони набувають статусу міжнародних договорів).

Існують різні підходи до розуміння норм, що встановлюються актами «м'якого права». Досить поширена точка зору, яка взагалі не вважає стандарти, що містяться у подібних актах, правовими нормами, визнаючи за ними лише політичний характер; їм приписується обмежена роль зразків для національного законодавства, однак вважається, що вони «не можуть бути складовою частиною внутрішньодержавного законодавства, а тим більше не можуть мати пріоритетного становища щодо національних джерел права» [589, с.29]. Зокрема, свого часу Конституційний трибунал Польщі відмовився визнавати Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венеціанською комісією, за критерій контролю виборчого законодавства, оскільки він не є зобов'язальною міжнародною угодою (див. [1399, s.172]).

Однак завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо таких актів формується атмосфера «спонукання» до їх дотримання державами – учасницями цих організацій. Так, всупереч позиції Конституційного трибуналу, польські науковці зазначають, що, оскільки ці норми приймаються голосуванням у колегіальних органах міжнародних організацій, вони «є зобов'язальними у державах-членах без потреби їх визнання, затвердження чи ратифікації», оскільки «не можна відмовити можливості поза-правового, засадничо політичного і мобілізуючого впливу на держави-члени» [1399, s.173].

Низка науковців визнають правовий (хоча і специфічний) характер норм «м'якого права». Так, В. Мицик вказує, що «такі норми виконують надзвичайно важливу допоміжну роль у становленні або визначенні *opinio juris* – правової думки – звичаєвих та підготовці і розробці договірних міжнародно-правових норм» [101, с.182]. О. Київець визнає за «м'якою» нормою «основну функцію, притаманну будь-якій правовій нормі – регулюючу», однак відносить такі норми до заохочувальних⁸⁷ [301, с.388]; інші науковці

⁸⁷ Визнання за нормами м'якого права заохочувального (а не чисто рекомендаційного) характеру підкреслює

вважають джерела права, що містять такі норми, за своїм характером «переконливими» [1099, с.108]. У всякому разі визнається, що «норми “м’якого права” – необхідний елемент міжнародно-правової системи, що вирішує завдання, які не по плечу “твердому праву”», через добровільну згоду держав щодо дотримання вимог цих актів [487, с.112, 491, с.21].

Деякі автори порівнюють правові стандарти, встановлені нормами «м’якого права», з міжнародним звичаєм: спочатку вони виникають як певна практика, а згодом за цією практикою визнається сила юридичної норми [1382]. Німецький дипломат Г. Гільгенберг стверджує, що «часто трапляється, що текст, який був укладений на конференції як не зобов’язально-договірний стандарт, поступово стає, в міру зростання його усвідомлення, зобов’язальним і майже “жорстким” зобов’язанням» [1359, р.501]. Як зазначають укладачі посібника Ради Європи щодо застосування міжнародних виборчих стандартів, «“м’яке” право відіграє величезну роль у тлумаченні стандартів, які мають юридично обов’язкову силу, або й навіть у формуванні міжнародного звичаєвого права» [258, с.18].

Яскравим прикладом такої еволюції є сприйняття у міжнародному праві Загальної декларації прав людини ООН 1948 р., яка не є зобов’язальним міжнародним договором. Встановлені цим документом стандарти⁸⁸ прав людини виникли «як *consensus omnium*, тобто загальноприйнятна база для функціонування певного правопорядку» [232, с.12]; проте сьогодні Декларація, по суті, розглядається як зобов’язальний документ високої юридичної сили (на рівні із правовим звичаєм), як правова основа системи міжнародного права прав людини.

Подібна еволюція відбулася із Заключним (Гельсінським) актом Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. Хоча за своєю первинною природою, за загальним визнанням, він є міжнародним документом, який містить *політичні* зобов’язання держав, сьогодні відповідні зобов’язання вважаються цілком подібними до тих, які виникають внаслідок міжнародних договорів. Цьому сприяли як багаторазові спільні заяви держав – учасниць НБСЄ (згодом – членів ОБСЄ) про свої зобов’язання послідовно виконувати усі положення Заключного акта 1975 р. (див. [583, с.7-11]), так і не менш численні односторонні заяви⁸⁹ різних держав щодо взяття на себе зобов’язань⁹⁰ дотримуватися положень цього акта.

Наслідком зростання авторитету базового документа НБСЄ стало надання подібної авторитетності й іншим, пізнішим документам цієї організації, зокрема документа Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ 1990 р. [1316]. Хоча цей акт кваліфікується як «політично, а не юридично зобов’язальний, оскільки він не підлягає формальній процедурі ратифікації» [216, с.286], тим не менше він відіграє важливу роль⁹¹, зокрема, при

їх значення як регулівних (тобто таких норм, які встановлюють бажане правило поведінки і стимулюють його дотримання).

⁸⁸ Загальна декларація прав людини ООН 1948 р. – чи не перший міжнародно-правовий документ, який вживає термін «спільні стандарти» (*common standards*) стосовно проголошених у ній положень щодо прав людини (див. Преамбулу Декларації [1452]); щоправда, український переклад Декларації використовує замість цього термін «завдання» з дещо іншим змістом [244].

⁸⁹ Значення односторонніх актів держав у контексті міжнародного права є досі дискусійним, хоча щораз більше дослідників схиляються до визнання їх міжнародно-правовими актами, які мають наслідком виникнення зобов’язань, аж до поширення на них (з певними застереженнями) положень Віденської конвенції 1969 р. (див. [301, с.321]).

⁹⁰ В англійських текстах використовуються поряд два терміни – *obligation* і *commitment* (див., наприклад, преамбулу Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2004)11 [1391, р.5]), обидва з яких звичайно перекладаються як «зобов’язання». Водночас нюанси змісту цих двох англійських слів дозволяють припустити, що перший із цих термінів (*obligation*) відповідає звичному розумінню зобов’язання, пов’язаного із певним контрагентом (договірного зобов’язання), тоді як другий (*commitment*), який має відтінок «обіцянки», якраз і може служити для позначення одностороннього зобов’язання. Саме у такому сенсі цей термін вживається, наприклад, у документі Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ 1990 р. [1316].

⁹¹ Копенгагенський документ є прикладом недоговірної міжнародної домовленості, яка набула великого між-

оцінці якості виборів міжнародними місіями спостереження під егідою ОБСЄ/БДПЛ. Поступове набуття правового значення подібними актами, які первинно мають політичний характер, демонструє подібність до формування міжнародно-правового звичаю і дозволяє кваліфікувати ці акти як джерела міжнародних правових стандартів, що ними встановлені.

У літературі звертається увага на авторитетний характер інших актів міжнародних організацій. Так, стосовно Декларації Міжпарламентського союзу «Про критерії вільних і чесних виборів» А. Автономов стверджує: «хоча ця Декларація не є документом, обов'язковим для виконання, проте її моральна сила велика, оскільки вона була схвалена одногосно на сесії Ради настільки авторитетної міжнародної організації, як Міжпарламентський союз» [6, с.15].

За спостереженням науковців, за допомогою норм «м'якого права» часто «намагаються врегулювати нові суспільні відносини, які, як правило, до того взагалі не були відомі міжнародному праву» [301, с.394]. Як приклад дослідниця наводить сферу космічного права; проте можемо стверджувати, що подібними сферами, «раніше не відомими міжнародному праву», є також ті сфери регулювання національного права (насамперед різних галузей у складі конституційного права), які зазнали істотного впливу глобалізації і в яких за останні десятиліття сформувалися міжнародно-правові стандарти. Вважається, що загальне зростання як обсягу, так і ролі (впливу) міжнародних норм «м'якого права» (у тому числі встановлених такими нормами міжнародних стандартів), які в окремих випадках виявляються набагато ефективнішими, аніж «жорсткі» норми, дозволяє інтерпретувати таку тенденцію як можливість «виникнення в недалекому майбутньому нового основного джерела міжнародного права – стандарту» [301, с.403].

Детальне вивчення ролі і місця актів «м'якого права» у системі міжнародного права виходить за межі нашого дослідження. Для нас достатньо висновку, що стандарти, встановлені як міжнародними договорами, так і актами «м'якого права», є правовими нормами, хоча й різного способу дії (чи, можливо, різної юридичної сили). Це дозволяє стверджувати про наявність принаймні двох категорій міжнародних правових стандартів – *зобов'язальних міжнародно-правових стандартів*, закріплених у міжнародно-правових договорах, що підлягають ратифікації (приєднанню) з боку держав, та *авторитетних міжнародно-правових стандартів*, встановлених документами, прийнятими впливовими міжнародними організаціями⁹². Однак як зобов'язальні, так і авторитетні стандарти мають правовий характер і змушують (хоча й різними засобами) відповідні держави дотримуватися їх силою міжнародного правового порядку.

Відмінність двох груп міжнародно-правових стандартів не обмежується їх правовим характером та джерелами міжнародного права, у яких вони закріплені. Між ними існує істотна якісна відмінність, пов'язана з їх змістом та, певною мірою (хоча й не цілком), зі ступенем зобов'язальності.

Вивчення змісту положень зобов'язальних міжнародно-правових документів, що містять правові стандарти (таких як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з протоколами до неї, зрештою, і Загальна декларація прав людини, яку можна вважати «звичаєво зобов'язальною»), демонструє достатньо загальне й абстрактне формулювання відповідних народного авторитету і положення якої реалізуються у зобов'язальних міжнародно-правових актах (див. [1359, р.501-502]).

⁹² О. Тіунов застосовує для розрізнення двох категорій стандартів терміни «імперативний» та «диспозитивний»; останнє відображає те, що, на думку дослідника, стосовно «диспозитивних стандартів» існує «право держав у своїх взаємних відносинах на основі міжнародного договору змінювати, доповнювати чи скасовувати визначений стандарт або вводити замість нього новий» [1111, с.17]. Вважаємо останній термін та аргументацію, яка його обґрунтовує, невдалими. Міжнародне право дозволяє кожній державі денонсувати будь-який міжнародний договір, у якому вона брала участь, та, за взаємною згодою сторін, укласти замість нього інший із відмінним змістом норм. Проте це не означає, що положення міжнародного договору мають диспозитивний характер.

положень, без їх чіткої конкретизації. Зобов'язання, які відповідно до таких стандартів покладаються на держави, повинні охоплювати достатньо широкий спектр можливої належної поведінки; тому, як зазначають науковці, такі стандарти «за своєю природою... належать до норм-принципів, а отже, мають установчий характер» [232, с.11]. Останнє твердження, на наше переконання, слід розуміти у тому сенсі, що такі стандарти-принципи визначають (встановлюють) основи правового регулювання у відповідній галузі права чи правовому інституті, тобто виконують роль галузевих принципів права. Зрештою, саме такий намір – встановлення основних принципів правового регулювання у певній сфері правовідносин як загальних обов'язків держав – задекларований і у преамбулах відповідних міжнародно-правових документів; так, преамбула Статуту Ради Європи містить посилання на «відданість духовним та моральним цінностям, які є спільним надбанням їхніх народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та верховенства права, принципам, які становлять підвалини кожної справжньої демократії» [1442].

Особливістю зобов'язальних стандартів є те, що вони формулюються абстрактно, у достатньо загальних термінах. Як зазначають П. Рабінович та О. Венецька, «специфічною властивістю міжнародних стандартів прав людини... є гранична абстрактність застосовуваних у них терміно-понять (серед яких часто-густо превалюють терміно-поняття суто оціночного характеру)» [910]. Вибірчі стандарти у цьому сенсі особливо лаконічні, оскільки мають вигляд «принципів-назв». Такий загальний, максимально абстрактний рівень формулювання стандартів, які мають вигляд галузевих принципів, хоча й не може бути підставою для висновку про їх необов'язковість, тим не менше вимагає спільного (чи принаймні узгодженого) *розуміння їх змісту*. У цьому контексті доцільно нагадати визначення М. Козюброю принципів права як виразу «правових тенденцій, які розвиваються в глибинах нормативно розвинутого суспільного життя» [376, с.6].

Саме тут виявляється істотна роль «авторитетних» стандартів, встановлених нормами «м'якого права»: на них покладається важлива функція забезпечення належного змісту національного законодавства, за великим рахунком, відповідного основним визнаним цінностям, зокрема верховенства права, та єдності праворозуміння у відповідній сфері регулювання. С. Погребняк вказує: «Матеріальний аспект верховенства права полягає в тому, що мають існувати *доволі чіткі змістовні стандарти* [курсив наш. – Ю.К.], які визначають суть позитивного права» [650, с.167]. Зміст такого стандарту-принципу має розкриватися, як правило, «спектрально», через систему менш абстрактних вимог, які розкривають зміст принципу-назви, визначають спосіб його розуміння і відкривають практичні можливості його застосування як регулятора.

Зазначена функція розкриття змісту стандартів-принципів реалізується принаймні двома можливими шляхами.

Перший шлях полягає у виданні акта «м'якого права», який тлумачить зміст принципів, викладених у зобов'язальному акті⁹³. Цим шляхом пішов Комітет ООН з прав людини. У 1996 р. Комітет видав «Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права» [245], в якому надав поширене автентичне тлумачення положень зазначеної статті у контексті вимоги звітів (доповідей) про дотримання державами – сторонами Пакту встановлених ним вимог, як це передбачено статтею 40 Пакту [538].

Інший шлях реалізований у практиці Венеціанської комісії. Документи, які містять виклад узагальнених Комісією європейських стандартів у відповідних галузях національного конституційного права, – «кодекси належної практики» (*Code of Good Practice*; див.

⁹³ Зауважимо, що використання актів «м'якого права» для досягнення загальноновизнаного розуміння положень міжнародно-правових актів зобов'язального випадку не обмежується сферою міжнародно-правових стандартів, а є досить загальною практикою. Як зауважує І. Лукашук, «при виясненні змісту норм міжнародного права... доводиться звертатися по допомогу до резолюцій конференцій та організацій» [487, с.256].

[1300; 1301] – складаються з двох частин: керівні принципи (*guidelines*) та пояснювальна доповідь (*explanatory report, explanatory memorandum*). Перша з цих частин формулює стандарти-принципи та вимоги, що належать до його складу і визначають його загальний зміст; друга є поширеним коментарем керівних принципів, яка надає спільне (загальноновизнане) тлумачення цих основоположних засад і їх складових вимог та гарантій їх дотримання, а також пропонує зразки «належної практики» щодо їх реалізації.

Подібний зміст має Декларація про критерії вільних і чесних виборів Міжпарламентського союзу⁹⁴ [1313], яка не лише проголошує ці два фундаментальні принципи демократичних виборів, але й викладає їх достатньо детальний зміст через взаємозв'язок з іншими принципами виборчого права, а також вимоги щодо державної політики у цій сфері⁹⁵.

Як бачимо, «переконливі» джерела, які встановлюють міжнародні стандарти у формі «м'якого права», теж можуть містити формулювання основних галузевих принципів. Проте їх характерною відмінністю є вихід за межі «проголошення» принципів, що передбачає, по-перше, надання загальноприйнятого (в межах спільноти держав – членів відповідної міжнародної організації) тлумачення змісту того чи іншого принципу; по-друге, опис відповідної практики застосування (позитивної реалізації) такого принципу; по-третє, належних внутрішньодержавних механізмів захисту від порушень встановленого стандарту⁹⁶. У цьому сенсі можна стверджувати, що «авторитетні» стандарти доповнюють встановлені зобов'язальними актами основні галузеві принципи спільним розумінням їх змісту та вимогами «належної практики», встановлюють мінімально припустимий рівень дотримання стандартів і зразки (еталони) для наслідування щодо розуміння (тлумачення) і застосування цих принципів у практиці держав-членів.

У межах системи європейських правових стандартів, основу якої складає Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, існує ще одна характерна група джерел правових стандартів, що виконує ту ж функцію, що й джерела «м'якого права», – тлумачення основних стандартів (принципів), встановлених Конвенцією, та оцінку практики її реалізації державами-учасниками, що дає можливість кваліфікувати «належну» і «неналежну» практику; тим самим ця група джерел сама визначає й уточнює зміст правових стандартів. Зазначені джерела – це практика (рішення) Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ), специфічного, якщо не унікального, наднаціонального юрисдикційного органу. Як зауважує А. Червяцова, «результатом судового тлумачення Конвенції є система правових стандартів, які розкривають зміст прав і свобод людини, а також обов'язків держави щодо їх забезпечення» [1172, с.260]; підкреслимо, що сформульоване Судом змістовне розкриття правових стандартів не обмежується правами і свободами людини і, незважаючи на спосіб викладу, охоплює й виборчі стандарти, що не зводяться до вимог щодо суб'єктивних виборчих прав. Не зупиняючись на характеристиці цієї групи джерел⁹⁷, звернемо лише увагу, що Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [745] наближає акти ЄСПЛ за їх юридичною силою до зобов'язальних міжнародно-правових актів, надаючи правовим позиціям Суду статусу джерел національного права.

⁹⁴ Неофіційний український переклад Декларації див. [188].

⁹⁵ Дж. Гудвін-Джіл вказує, що Декларація Міжпарламентського союзу не є зобов'язальною для держав, проте підкреслює впливовість (*authority*) її положень насамперед завдяки міжнародному праву та практиці демократичних держав [1352, р.3].

⁹⁶ Механізми міжнародно-правового захисту стандартів встановлюються зобов'язальними актами. Типовим прикладом такого інституційного механізму є Європейський суд з прав людини (див. статтю 19 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [408]). Подібний (хоча менш зобов'язальний) механізм контролю за дотриманням встановлених стандартів передбачають статті 40-42 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [538] і положення Факультативного протоколу 1966 р. до цього Пакту [1130], до якого Україна приєдналася Постановою Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р.

⁹⁷ Практика ЄСПЛ детально і глибоко проаналізована, зокрема, С. Шевчуком [1216].

Важливою та загальновизнаною рисою міжнародно-правових стандартів є їх «мінімальний» характер; він прямо вказується в основних зобов'язальних міжнародно-правових актах (див. статтю 5 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [538], статтю 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [408]). На цю рису вказують також правознавці. Так, Є. Танчев наголошує: «Першість міжнародно-правових стандартів повинна завжди розглядатися як мінімум, і якщо, особливо у сфері прав людини чи виборчого права, національні конституції встановлюють більш демократичні стандарти, національним положенням повинна надаватися перевага, і вони не можуть розглядатися як порушення договорів» [1446, р.28]. П. Рабінович та О. Венецька підкреслюють: «міжнародні стандарти прав людини встановлюють власне “мінімальний стандарт”, є “мінімально допустимим консенсусом”; вони не лише закріплюють перелік загальновизнаних прав, але й фіксують їх певний необхідний обсяг, мінімальний рівень, на якому останні мають реалізовуватись» [910]. Як зазначає М. Смокович, «міжнародний стандарт є незнижуваним мінімумом» [1032, с.11]. Дійсно, саме мінімальність вимог щодо дотримання певного *необхідного* рівня, власне, й обґрунтовує можливість застосування терміна «стандарт» до таких положень: те, що не відповідає стандарту, тобто є «нестандартним», визнається неприпустимим.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на певну суперечність між розумінням стандарту як мінімально припустимої вимоги та визнанням того, що за своєю роллю міжнародні правові стандарти є правовими принципами, тобто мали б бути певною мірою «ідеальними», якнайвищими вимогами. Розв'язання цієї суперечності слід шукати у способі розкриття *загальновизнаного* змісту такого стандарту-принципу, який найчастіше закріплюється у зобов'язальних актах як «принцип-назва», склад вимог якого і межі їх розуміння вимог якого підлягають додатковому тлумаченню.

Так, наприклад, принцип загального виборчого права, який ми розглядаємо детально нижче (див. розділ 2), є міжнародним виборчим стандартом; однак його зміст допускає певні межі тлумачення (зокрема, щодо права голосу ув'язнених). Мінімальні («стандартні») вимоги цього принципу допускають обмеження таких осіб у володінні правом голосу на виборах; водночас ідеальний зміст цього принципу стимулює розширювати коло суб'єктів права голосу, у тому числі з подоланням цього обмеження.

Дійсно, як зазначають дослідники, «поняття стандартів [додамо: *правових* стандартів; на технічні стандарти ці міркування не поширюються. – Ю.К.] завжди пов'язане із закріпленням нормативного мінімуму, який визначає рівень державної регламентації з допустимими відступами в бік перевищення або конкретизації» [532, с.190]. Тому недотримання такого мінімуму національним правом є неприйнятним; водночас цілком прийнятними є відхилення від такого нормативно-обов'язкового «мінімуму» (тобто мінімального розуміння відповідного принципу) з метою його перевищення або більш повної реалізації цього принципу національними правовими нормами. Відрізняючи «суверенні стандарти» (тобто стандарти, встановлені принципами національного права) від міжнародних, М. Смокович підкреслює, що у випадку, коли перші є вищими від других, їх «необхідно розвивати і не піддавати руйнації у зв'язку з глобалізацією міжнародних стандартів» [1032, с.11].

Отже, посилення вимог щодо більш повного дотримання певних принципів у національному праві (розширення їх змісту через більше наближення до «ідеалу») порівняно із їх мінімальним розумінням відповідно до міжнародного правового стандарту жодним чином не може кваліфікуватися як порушення цього стандарту. Практика знає випадки таких відхилень; деякі з яких стосовно сфери виборів розглянуті нижче.

Мінімальний характер вимог міжнародно-правових стандартів є надзвичайно важливою їх характеристикою, що має бути врахована усіма державами, яких вони стосуються. Проте слід визнати, що не можна автоматично приписувати цю характеристику усьому

масиву міжнародно-правових стандартів без огляду на їх зміст та юридичну силу актів, якими вони встановлені.

Без сумніву, мінімальний характер мають правові стандарти, встановлені зобов'язальними міжнародно-правовими актами. Це впливає саме із їх зобов'язальної природи: недотримання рівня встановлених таким актом вимог означає його порушення. Однак стандарти, встановлені зобов'язальними актами, є правовими принципами відповідних галузей права чи правових інститутів, сформульованими в достатньо абстрактній формі, часто – у формі принципів-назв. Тому з тексту самих лише зобов'язальних актів неможливо встановити, у чому полягає обов'язковий мінімальний зміст відповідного стандарту.

Роз'яснення загально визнаного розуміння (тлумачення) цих принципів, суті та змісту їх мінімальних вимог на міжнародному рівні здійснюється актами «м'якого» права. Тому ступінь дотримання зазначених принципів оцінюється на основі такого загально визнаного їх розуміння. У цьому сенсі (стосовно визначення *змісту* встановлених стандартів) слід вважати «авторитетні» правові стандарти невід'ємною складовою зобов'язальних стандартів; саме вони визначають ті мінімальні вимоги, які формально встановлюються зобов'язальними стандартами. Це дозволяє зробити висновок про те, що окремий стандарт як цілість може бути встановлений кількома положеннями різних міжнародно-правових актів⁹⁸, які ще й часто мають різну правову природу («жорстке» чи «м'яке» право) та відповідно різну юридичну силу⁹⁹.

Проте зазначені міркування не можуть бути поширеними на ту частину правових стандартів, встановлених актами «м'якого» права, яка визначає зразки «належної практики». Такі зразки часто виходять за межі мінімальних вимог і більшою мірою є рекомендаційними, виконують роль «ілюстрації» застосування стандартів-принципів у тому їх розумінні, яке визначається загально визнаним їх тлумаченням. Саме до цієї групи стандартів відноситься повною мірою прийняте різними дослідниками розуміння стандарту як правової категорії, що визначає вихідний пункт для розвитку норм, але не породжує при цьому чітких прав та обов'язків [1412, р.266]. У цій сфері велику роль відіграють конкретні суспільно-політичні обставини відповідної держави та контекст її національної системи права (у тому числі наявність чи відсутність відповідних звичаїв і традицій), що знаходить своє вираження у концепції «поля розсуду» (*margin of appreciation*) конкретної держави, розвинутої у судовій практиці Європейського суду з прав людини. Стосовно виборчих стандартів, закріплених у статті 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [900], зазначена концепція детально аргументована Судом у рішенні у справі «Матьє-Моен і Клерфе проти Бельгії» [1276] і повторена згодом у низці рішень.

Як типові приклади міжнародних документів «м'якого права», які мають рекомендаційно-ілюстративне значення у сфері виборчого права, можна навести висновки Венеціанської комісії як щодо узагальнення практики різних держав (див., наприклад, [204; 208]), так і щодо законодавчих актів чи законопроектів конкретних держав, часом спільно з БДПЛ (див., наприклад, [130; 1051]). Іншими прикладами таких актів можуть слугувати

⁹⁸ Зауважимо також, що те чи інше положення («припис») зобов'язальних міжнародно-правових актів часто містить не один, а декілька правових стандартів (див., наприклад, статтю 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [538]). Тут проглядається близька і природна аналогія між міжнародно-правовим стандартом і правовою нормою у внутрішньодержавному праві; як відомо, остання, взагалі кажучи, не може бути змістовно ототожнена з приписом, що міститься в одній структурній складовій (статті, частині статті) нормативно-правового акта.

⁹⁹ Доцільно звернути увагу на аналогічні випадки спільної дії норм різної юридичної сили у національній правовій системі. Так, Ю. Тихомиров ставить питання про «сумісну» дію норми Конституції та норми іншого закону, коли перша виступає своєрідною гіпотезою та укрупненою диспозицією для другої з ефектом «розплавлення» у ній своїх елементів» [1110, с.250]. Очевидно, таке «розплавлення елементів» конституційної норми означає розширене розкриття (тлумачення, деталізацію) її змісту, викладеного у конституційній нормі у максимально концентрованому (абстрактному) вигляді.

звіти місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами (див., наприклад, [1327]). Нижче будуть розглянуті приклади як «мінімальних обов'язкових», так і «рекомендаційних» стандартів, встановлених актами «м'якого права» у сфері виборів.

Наведені аргументи засвідчують істотну неоднорідність масиву положень, які складають міжнародні правові стандарти за різними критеріями – юридичною силою, ступенем узагальнення, мінімальністю характеру вимог. Цим пояснюються згадані на початку цього підрозділу труднощі цілісного розуміння явища міжнародно-правових стандартів та встановлення їх спільних рис. Із проведеного аналізу випливає висновок щодо структури масиву міжнародно-правових стандартів за критеріями тих чи інших їх характеристик.

Отже, насамперед слід визнати існування групи міжнародних правових стандартів, які характеризуються *обов'язковістю та мінімальним характером* встановлених правових вимог. У першу чергу, це стандарти, встановлені міжнародно-правовими договорами, які мають вигляд достатньо загально сформульованих правових принципів відповідної галузі права чи правового інституту, зобов'язальна сила яких базується на їх ратифікації відповідними державами («зобов'язальні стандарти»). Невід'ємну частину цих стандартів, проте, складають положення актів «м'якого права» (документів авторитетних міжнародних організацій), які надають загальновизнане на рівні держав – членів відповідної міжнародної організації розуміння (тлумачення) абстрактних формулювань зазначених принципів, що має «переконливий» («авторитетний»), тобто близький до зобов'язального, характер. Сюди ж слід віднести правові позиції Європейського суду з прав людини у тій частині, у якій вони мають характер судового тлумачення положень зобов'язальних стандартів-принципів («*переконливі стандарти*»). Враховуючи нерозривний змістовний зв'язок цих двох типів положень, необхідно розглядати положення як зобов'язальних, так і авторитетних міжнародно-правових актів, а також відповідні правові позиції ЄСПЛ, які стосуються одного принципу права (тобто сукупно і зобов'язальний, і переконливий стандарт), як *єдиний міжнародно-правовий обов'язковий стандарт*.

Інший рівень складають стандарти, викладені у різних актах «м'якого права» у вигляді зразків чи прикладів «належної практики», спрямованої на оптимальну (а не мінімальну) реалізацію першої групи міжнародно-правових стандартів у національній законодавчій та правозастосовній діяльності. Ці стандарти, хоча кожен з них і пов'язаний з відповідним обов'язковим стандартом-принципом, слід розглядати як «авторитетно-рекомендаційні», які не мають зобов'язального та мінімального характеру. Відхилення від таких *рекомендаційних стандартів-практик* («зразків належної поведінки») визначаються визнанням за кожною державою полем власного розсуду та розглядаються як припустимі тою мірою, якою вони не порушують загальновизнаного мінімального змісту обов'язкового стандарту-принципу.

1.3.3. Співвідношення міжнародно-правових стандартів і національного права держави

Більшість дослідників галузевих міжнародно-правових стандартів вказують, що ці стандарти чинять істотний вплив на відповідне правове регулювання у межах національної системи права окремих держав, зокрема, на національне законодавство держав. Як зауважує Ю. Тихомиров, «тенденція динамічного співвідношення національного і міжнародного права... виявляє себе... у все більшому “проникненні” міжнародних принципів і норм у національні правові системи» [1110, с.290].

При вивченні конкретних галузевих (зокрема, виборчих) стандартів часто, однак, залишається поза увагою спосіб, яким чиниться такий вплив. Будучи сформованими у межах системи *міжнародного* права, міжнародно-правові стандарти повинні насамперед розглядатися як положення, що зобов'язують державу як суб'єкта міжнародних правовід-

носин. Так, М. Ставнійчук вказує, що під міжнародно-правовими виборчими стандартами «загальноприйнято в міжнародному та конституційному праві розуміти зобов'язання держав [курсив наш. – Ю.К.] світової, європейської спільноти щодо надання визначених прав і свобод у ході реалізації участі у вільних, справедливих, дійсних і періодичних виборах для осіб, які перебувають під юрисдикцією цих держав, та щодо гарантування реалізації цих прав і свобод» [1062, с.112]. Чи можуть такі положення (принципи, норми, приписи) міжнародного права бути безпосередньо застосованими при регулюванні внутрішньодержавних правовідносин різних суб'єктів, а отже, чи зобов'язують таких суб'єктів?

Окремі науковці, розглядаючи проблему міжнародних галузевих стандартів, обходять це питання. Наприклад, О. Стаднік відносить до джерел виборчого права України «норми міжнародного права, що закріплюють загальновизнані принципи й норми, які регулюють суспільні відносини щодо організації та проведення виборів і реалізації виборчих прав» [1068, с.11], не даючи відповіді на питання, яким чином норми міжнародного права регулюють суспільні відносини щодо організації і проведення виборів (тобто внутрішні правовідносини) у конкретній державі. Витоки такого підходу часом знаходять у позиції Г. Кельзена, який, за зауваженням О. Євсєєва, стверджував, що «кожне внутрішнє питання стає зовнішнім, якщо воно є об'єктом міжнародного регулювання» [222, с.18].

Поділяючи, без сумніву, думку про важливість міжнародних правових (зокрема, виборчих) стандартів для регулювання внутрішньодержавних правовідносин, не можемо вважати описану вище позицію цілком задовільною, такою, що відповідає на усі питання. Розглядаючи проблему відповідності міжнародно-правовим стандартам національного правового регулювання у певній галузі, насамперед національного законодавства та практики його застосування, ми не можемо ігнорувати питання про спосіб, яким забезпечується вплив міжнародних стандартів на правовідносини, що виникають у внутрішньому житті окремої держави.

Зазначена проблема є частковим випадком загальної проблеми співвідношення міжнародного і національного (внутрішньодержавного) права, щодо розв'язання якої досі немає єдиного концептуального підходу.

Як вказують фахівці, існують дві доктрини співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного (національного) права – моністична і дуалістична; у рамках цих концепцій існують різні конкретні теорії [537, с.7]. Є. Танчев стверджує: «Відповідно до панівної у Європі моністичної системи, міжнародний договір стає інтегральною частиною національного права після ратифікації. Якщо країна сприйняла дуалізм, імплементація договірних зобов'язань може здійснюватися не через ратифікацію, а через прийняття спеціального закону чи шляхом включення положення до чинного національного законодавства» [1446, р.27].

Дослідники – прихильники дуалістичної доктрини чітко відмежовують міжнародні стандарти саме як норми міжнародного права, які «закріплюють принципи, цілі, умови і порядок здійснення державами своїх міжнародних зобов'язань» [534, с.75], підкреслюючи, що «міжнародно-правові стандарти, у першу чергу, – це різновид міжнародних норм, які є складовою міжнародного права» [1111, с.15]. На думку М. Баймуратова, «норми міжнародного права породжують правовідносини між суб'єктами міжнародного права і не породжують їх між суб'єктами внутрішнього права» [35, с.77]. Така дуалістична позиція виключає можливість безпосереднього регулювання міжнародними стандартами внутрішньодержавних правовідносин.

З іншого боку, не позбавлена проблем і моністична доктрина. Як зауважує Є. Зверев, «у державах, які дотримуються моністичної теорії, можуть виникати серйозні питання щодо того, як саме вони повинні застосовувати норми міжнародного договору у своїй

внутрішній системі права» [263, с.43]. Тому більшість сучасних представників моністичної доктрини вважають, що міжнародне право взаємодіє з національним правом, хоча на внутрішньодержавні правовідносини впливає в основному не прямо. Г. Кельзен свого часу стверджував: «Те, що міжнародне право зобов'язує держави й наділяє їх правом, означає тільки одне: що окремих людей воно зобов'язує і наділяє правом не безпосередньо – як те робить правовий порядок окремої держави, – а лиш опосередковано, через правопорядок окремої держави» [298, с.348].

Сучасні правознавці, досліджуючи проблему впливу міжнародних правових стандартів на національне право держави, дотримуються різних поглядів. Так, Б. Кофман спирається на тезу «про те, що норми міжнародного права не мають безпосередньої дії в національних правових системах держав-учасниць міжнародних відносин так само, як і норми внутрішньодержавного права не застосовуються в міжнародно-правовій сфері» [447, с.105]. С. Черніченко розглядає міжнародні стандарти прав людини лише як «міжнародно-правові, тобто такі, що випливають із норм міжнародного права, обов'язки держав» [1175, с.40]. Водночас інші дослідники вказують, що поглиблена інтернаціоналізація суспільного життя поступово приводить до того, що «міжнародне право сприймається вже не як щось чуже, нав'язане ззовні, а як природна і гармонійна складова національної правової системи і законодавства» [222, с.16, 17]. О. Тіунов підкреслює, що сучасне міжнародне право – це складний правовий комплекс, який регулює не лише міжнародні відносини, але й певні внутрішньодержавні відносини [1107, с.69, 70]. Як зазначає Дж. Паломбелла, «фактично більшість правових функціональних режимів [міжнародного рівня] значно частіше зачіпає інтереси приватноправових суб'єктів, ніж держав... а кінцевими адресатами міжнародних правових норм, які приймаються у найрізноманітніших галузях, стають споживачі, компанії та суспільні інститути» [625, с.31]. На думку М. Баймуратова, таке проникнення взаємне: «національне право держави і, насамперед, її конституційне право впливає на формування міжнародного й інтеграційного права, передаючи йому для подальшої нормативізації свої раніше абсолютні об'єкти конституційно-правового регулювання», і водночас «національне право держави і, насамперед, її конституційне право зазнає серйозного впливу міжнародного й інтеграційного права, тобто воно інтернаціоналізується» [34, с.46]. Таким чином, подолання розмежування міжнародного права і національного права держав в умовах глобалізації стає щораз більш помітним; на таку тенденцію вказував ще Г. Кельзен [298, с.351].

У межах цих поглядів все ж залишається неясним спосіб, яким норми *міжнародного* права «проникають» у *національне* право конкретної держави. У зв'язку з цим вкажемо на позицію П. Рабіновича та О. Соловйова, які зазначають: «про включення міжнародного договору як *джерела міжнародного права* у національне законодавство у жодному разі мова не йде і йти не може»; на думку дослідників, міжнародний договір як джерело міжнародного права містить *міжнародно-правові* норми, що регулюють міжнародні відносини; однак його *ратифікація* національним парламентом перетворює цей договір на джерело *національного* права, а його положення – на норми права відповідної держави [912, с.42, 43]. Однак останнє вони відносять лише до т. зв. самовиконуваних договорів, тобто актів, положення яких можуть бути безпосередньо застосовані у правовідносинах суб'єктів права всередині країни; в інших випадках необхідне видання спеціальних актів внутрішнього права.

Відповідно до сучасних тенденцій, Конституція визнає вплив міжнародного права на національне (внутрішнє) право України; проте слід підкреслити, що стаття 9 Конституції відносить до національного законодавства тільки «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [432]. Стаття 9 Закону «Про міжнародні договори України» передбачає застосування таких договорів «у порядку,

передбаченому для норм національного законодавства» [806]. Частина друга зазначеної статті встановлює пріоритет (вищу юридичну силу) правил, встановлених міжнародним договором, порівняно з правилами, передбаченими відповідним актом законодавства України. Зазначений пріоритет базується також на положеннях Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., стаття 27 якої забороняє обґрунтовувати невиконання договору нормами внутрішнього права відповідної держави [137].

Деякі вітчизняні дослідники ставлять під сумнів такий пріоритет, вказуючи, що у національній правовій системі України ієрархія нормативно-правових актів встановлюється лише Конституцією, яка не передбачає існування законів різної юридичної сили, а міжнародний договір має юридичну силу *закону*, яким надана згода на його обов'язковість. Зазначимо, проте, що розуміння статті 9 Конституції, відповідно до якого передбачається пріоритет норм міжнародного договору перед положеннями актів національного законодавства (за винятком самої Конституції), було сформульоване Верховним Судом України ще у 1996 р.: пункт 4 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» вказує, що «суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше як міжнародний договір» [687]. Як зауважує Б. Осмінін, «норма внутрішньодержавного права, яка здається такою, що суперечить міжнародному праву, повинна, якщо це можливо, завжди бути витлумачена так, щоб усунути цю суперечність... У разі відсутності в законах держави певних норм, яких вимагає міжнародне право, передбачається, що такі норми мовчазно сприйняті внутрішнім правом держави» [612, с.108]. Це, по суті, означає пряме застосування норм міжнародного договору для регулювання внутрішніх правовідносин.

Серед науковців, однак, переважає думка, що «визнання пріоритету норм міжнародного права ще не означає їхньої прямої і загальної дії на території держави» [36, с.16]. Так, М. Антонович вважає досить проблематичним пряме застосування міжнародних договорів у правовому регулюванні держави [22, с.60]. На думку представників цієї доктрини, перевага норм міжнародного права щодо норм національного права реалізується лише законодавчим шляхом, через необхідність приведення національних правових норм у відповідність із положеннями міжнародних договорів. Таким чином, вважається, що положення міжнародного договору зобов'язують лише законодавця чи іншого суб'єкта видання нормативних актів. Тим самим, по суті, виключається безпосереднє застосування норм міжнародного акту судами чи іншими правозастосовними актами, з чим погодитися не можна: це, без сумніву, вихолощувало б зобов'язальну силу міжнародних договорів всупереч Віденській конвенції та статті 9 Конституції.

Описані концептуальні позиції стосуються лише ратифікованих міжнародно-правових договорів: положення Конституції залишають неврегульованими навіть питання статусу норм, що містяться у правових *міжурядових* угодах (які не підлягають ратифікації) [1100, с.42]; тим більше це стосується документів «м'якого права», виданих міжнародними організаціями.

Не вникаючи глибше у проблему співвідношення міжнародного та національного права, у концептуальні відмінності двох широких доктрин їх взаємовідносин та підходів, які намагаються їх об'єднати, зауважимо, що різниця між цими підходами з точки зору практичного впливу міжнародно-правових норм на національне право не надто принципова. Обидві концепції передбачають потребу *імплементації* міжнародно-правових норм у національне право, хоча відрізняються за мотивацією: за дуалістичною концепцією держава робить це з власної волі і лише через нормативні акти, тоді як за моністичною – виконуючи свої зобов'язання не лише у сфері нормотворення, але й правозастосування.

У науковій літературі існують різні підходи до розуміння поняття «імплементація» як форми перетворення міжнародно-правових норм на норми національного права (див.,

наприклад, [22, с.60-61]). Однак спільним для цих підходів є визнання необхідності «враховувати як правотворчу, так і організаційно-виконавчу діяльність держави» [24, с.30]. Науковці зазначають, що «одного лише прийняття міжнародного стандарту недостатньо, оскільки для того, аби він ефективно застосовувався державами, необхідно створити належні механізми його застосування та реалізації на національному рівні» [301, с.406].

Виходячи з такого розуміння, для наших цілей важливо підкреслити, що положення міжнародного права (зокрема, міжнародно-правові стандарти) можуть бути імплементовані у національне право трьома способами. Основними серед них є *законодавчий* – через прийняття відповідних нормативно-правових актів (насамперед законів, але також і інших, підзаконних актів) – та *правозастосовний* – через застосування відповідних положень у юрисдикційній діяльності (у першу чергу судів, а також адміністративних органів, як, наприклад, виборчі комісії). М. Баймуратов відносить до процесу імплементации правотворчу, організаційно-виконавчу, правозастосовну та правотлумачну діяльність [35, с.77-78]. Зауважимо, однак, що правотлумачну діяльність (поза доктриною) здійснюють в основному юрисдикційні (правозастосовні) органи. Водночас не можна ігнорувати також третій спосіб – безпосереднє *практичне* застосування (врахування при визначенні власної поведінки) вимог міжнародно-правових стандартів усіма суб'єктами, яких вони стосуються (у тому числі невладними); таке практичне застосування означає фактично пряму дію стандартів, що не може поглинатися організаційно-виконавчою діяльністю суб'єктів владних повноважень. Зокрема, при проведенні виборів важливим є дотримання міжнародних виборчих стандартів усіма суб'єктами виборчого процесу (виборцями, кандидатами, партіями, спостерігачами) та іншими невладними суб'єктами, які вступають у виборчі правовідносини (засобами масової інформації, журналістами, інформаційними агентствами, іншими розповсюджувачами реклами). Для такого дотримання перші два шляхи імплементации забезпечують відповідні умови, однак організаційно воно має самостійне значення.

Законодавча (правотворча) імплементация відіграє основну роль у реалізації міжнародно-правових стандартів; ця роль визначається значенням законів для формування і функціонування правової системи України, яка належить до континентальної (романо-германської) правової сім'ї. Як зазначає С. Гусарев, «інтеграційні процеси, що суттєво впливають на зміну правового регулювання національних правових відносин, відображаються насамперед у законах. Так, закони України змінюються, зокрема, під впливом європейських правових стандартів і принципів, що зафіксовані у джерелах європейського міжнародного права, і є обов'язковими правовими вимогами для держав-учасниць. Такі нормативно-правові та обов'язкові стандарти суттєво впливають на зміну змісту законів у національних правових системах» [175, с.57]. У цьому контексті міжнародні правові стандарти чинять такий вплив на зміст національних законів, відіграючи роль принципів відповідних галузей права на наднаціональному рівні, ще на етапі формування відповідної законодавчої бази, тобто раніше, аніж вони будуть зафіксовані у національному нормативно-правовому акті.

Правозастосовна імплементация впливає із розуміння міжнародного договору як такого, що переносить зобов'язання держави щодо дотримання договору на зобов'язання органів держави щодо застосування положень міжнародного договору у їх внутрішньодержавній діяльності, насамперед при вирішенні справ судами. Як зазначає Н. Пархоменко, «одним із засобів імплементации світових стандартів та європейських цінностей у національне законодавство є безпосереднє посилання на них при вирішенні справ у суді» [1100, с.51]. Підкреслимо, що такий обов'язок покладається не лише на суди, але й на інші юрисдикційні органи, зокрема, у виборчому процесі – на виборчі комісії, які здійснюють повноваження забезпечення законності виборчого процесу, захисту прав і

законних інтересів громадян та інших суб'єктів виборчого процесу, у тому числі (однак не лише) при розгляді виборчих спорів. Таким чином, правозастосовний спосіб імплементації сприяє також дотриманню відповідних міжнародних стандартів у діяльності громадян, політичних партій, інших суб'єктів відповідних правовідносин, оскільки порушення цих стандартів з їх боку можуть бути оскаржені у судовому чи адміністративному порядку.

Звернемо увагу, що імплементація міжнародно-правових стандартів у національне законодавство та правозастосовну діяльність, незалежно від прийнятої доктрини співвідношення міжнародного і національного права, *de facto* визнає пріоритет міжнародно-правових норм, оскільки саме у відповідність з останніми приводиться правова система держави.

Таким чином, *кінцевою метою імплементації (як законодавчої, так і правозастосовної) є практичне застосування (дотримання) міжнародно-правових стандартів у конкретних правовідносинах, що регулюються національним правом, усіма їх суб'єктами.*

Описані вище способи імплементації безпосередньо стосуються міжнародно-правових стандартів, що встановлені зобов'язальними міжнародними договорами. Проте, як ми вже згадували вище, такі стандарти мають вигляд основних галузевих принципів (найчастіше – «принципів-назв»); навіть тоді, коли вони встановлюють (визнають) суб'єктивне право, їх формулювання достатньо загальне. Тому їх імплементація у національне законодавство, правозастосування і практику вимагає чіткого усвідомлення *змісту* відповідних принципів, який, як правило, визначається переконливими стандартами, встановленими авторитетними міжнародно-правовими актами, що належать до «м'якого права». Саме такі загальноприйняті переконливі стандарти тлумачення зобов'язальних положень-принципів і повинні визначати в основній частині зміст норм національного права, якими здійснюється імплементація міжнародних стандартів у національне законодавство, а також тлумачення таких норм, зокрема, Конституційним Судом України [1099, с.187]. Це ж стосується й актів застосування права судами та іншими юрисдикційними органами, не кажучи вже про практичну діяльність невлadних суб'єктів. Таким чином, імплементації підлягають обов'язкові стандарти у цілому, які повинні включати і переконливу (хоча формально і не зобов'язальну) частину. Закріплення тих складових міжнародного правового стандарту, які викладені в актах «м'якого права», у національних нормативно-правових актах є важливою та обов'язковою складовою імплементації міжнародних стандартів. П. Нобель зазначає, що «хоча початково і не зобов'язальні, міжнародні стандарти дотримуються або сторонами, яким вони адресовані, або через їх сприйняття та імплементацію у національне законодавство» [1401, р.53]. О. Бакумов, наприклад, вважає неприйнятною практику, «за якою міжнародні стандарти виборчого процесу, сформульовані, зокрема, в актах Венеціанської комісії, розглядаються як щось необов'язкове для виконання органами державної влади» [39, с.9].

У зв'язку з цим зазначимо, що визнання зобов'язальних міжнародних стандартів принципами права дозволяє говорити про додатковий, досі не вивчений механізм прямого застосування цих стандартів у національній системі права, який базується на визнаному уявленні про принципи права як окремих джерел права (див. підрозділ 1.1.4). Такі принципи, тим більше зафіксовані у міжнародно-правових документах, можуть використовуватися у правозастосовній діяльності та практиці без спеціальної законодавчої імплементації.

Важливу роль у плані імплементації міжнародних (зокрема, європейських) правових стандартів відіграє судова практика Європейського суду з прав людини, викладена у рішеннях Суду щодо як України, так і інших держав. В Україні юридична сила цих рішень закріплена Законом «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [745], який не лише передбачає обов'язкове виконання рішень Суду щодо нашої держави, але й вимагає безпосереднього застосування судами України правових

позицій Суду, спрямованих на тлумачення положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (і протоколів до неї). Як зауважує С. Рабінович, таким чином забезпечується перенесення положень Конвенції та їх тлумачення Судом із сфери міжнародного права у сферу національного законодавства, завдяки чому вони стають правовими нормами, що безпосередньо регулюють правовідносини в Україні [914, с.20-21].

Водночас слід зауважити, що рекомендаційні стандарти типу «належної практики», які не є обов'язковими для держав і реалізуються у межах певного «поля розсуду», можуть бути імплементовані лише законодавчим шляхом. Формування правових позицій юрисдикційних органів, насамперед судів, на основі такого типу стандартів, не імплементованих у законодавство, може призвести до порушення деяких принципів – складових верховенства права (зокрема, законності, юридичної визначеності та правової безпеки). У цьому полягає істотна відмінність рекомендаційних стандартів-практик від обов'язкових, сформульованих частково в актах «м'якого права».

Серед різноманітних способів імплементатії міжнародно-правових стандартів у національну систему права України, на наше переконання, основну роль відіграє законодавчий спосіб. Адекватне відображення змісту основних принципів, що визначається як зобов'язальними міжнародно-правовими актами, так і авторитетними актами «м'якого права», у положеннях національного законодавства гарантує обов'язок їх дотримання незалежно від способу праворозуміння відповідного суб'єкта правозастосування¹⁰⁰. Це має важливе практичне значення, зокрема, через те, що, за визнанням провідних правознавців, «в сучасній Україні наявне домінування типу правосвідомості, націленої на формально-правове забезпечення законності» [658, с.71].

Невідповідність законодавства обов'язковим міжнародно-правовим стандартам означає порушення принципу верховенства права в аспекті невідповідності права і закону. Важливою у цьому відношенні є позиція Ю. Шемшученка, який відносить до ознак суперечності між правом і законом (тобто кваліфікації закону як неправового) невизнання або нереалізацію державою міжнародних правових норм [1219, с.67], у тому числі, додамо, – недотримання міжнародно-правових стандартів.

Отже, міжнародні правові стандарти є важливим об'єктом імплементатії міжнародно-правових норм у національне право держав. Вони виконують роль визначальних засобів досягнення правової єдності держав (є «аксіологічною домінантою взаємодії національних і міжнародної правових систем» [447, с.102]), що поділяють спільні цінності і глибинні правові принципи, та сприяють появі специфічного явища – «міжнародного права із загальними для всіх національних правопорядків інститутами» [141, с.58]. Тим самим здійснюється поступове формування європейського правового простору, який базується на уніфікації національного права держав – членів Ради Європи шляхом визнання й імплементатії європейських правових стандартів і здійснюється через «пошук і створення деякого правового мінімуму у державах, який забезпечує їх нормальне взаємне спілкування в межах загальноєвропейського процесу» [997, с.61]. У цьому контексті формується нові правові явища – галузі права без національного атрибутування; саме тому можна говорити, наприклад, про виборче право, яке, як цілісна система норм, є спільним для багатьох національних систем права.

Таким чином, доходимо висновку, що *міжнародні правові стандарти реалізуються у національному праві держави насамперед через механізми імплементатії*; остання

¹⁰⁰ У цьому контексті доцільно підкреслити, що звіти міжнародних місій спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ звертають велику увагу перш за все на відповідність міжнародним стандартам виборчого законодавства держави, і на цій основі – на реалізацію вказаних стандартів у практиці проведення виборів (див., наприклад, розділ IV.B Заключного звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 2004 р. [249], розділ IV Остаточного звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 2014 р. [621]).

здійснюється законодавчим шляхом (основним для України в умовах значного поширення позитивістського праворозуміння), в якому основна роль належить законодавчому органу, або правозастосовним шляхом – через застосування міжнародних стандартів у юрисдикційній діяльності (судами та іншими правозастосовними органами). Проте не можна відкидати також і третій шлях – пряме застосування міжнародних правових стандартів невідними уповноваженими суб'єктами у їх діяльності; цей спосіб має велике значення, зокрема, у виборчому процесі.

Перевагу слід надавати законодавчій імплементації, тобто трансформації відповідних положень міжнародно-правових актів у приписи національного закону. Це підвищує гарантії дотримання стандартів, дозволяє уникнути непослідовності у правозастосуванні, яка може бути породжена різними концепціями праворозуміння з боку посадових осіб правозастосовних органів.

Водночас не можна ігнорувати правозастосовного шляху імплементації міжнародних правових стандартів, який реалізує конституційні норми про належність міжнародних договорів до національного права України. Проте цей шлях реалізації стандартів прийнятний лише для обов'язкових (тобто зобов'язальних та тісно пов'язаних з ними переконливих) стандартів; вважаємо, що рекомендаційні стандарти-практики не повинні використовуватися як основа для формування правових позицій юрисдикційних органів.

1.4. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ

Міжнародно-правові стандарти у сфері виборів є складовою загальної категорії міжнародних стандартів, яскравим прикладом впливу міжнародно-правового регулювання на одну із важливих галузей національного конституційного права – виборче право. В умовах нового етапу поширення демократії та правової глобалізації сфера національних та місцевих виборів стають предметом уваги міжнародних організацій, об'єктом уніфікації підходів до їх основних засад. Досягається така мета через поширення міжнародно-правового регулювання на процеси внутрішньодержавних виборів через розвинуту систему міжнародних виборчих стандартів. Ю. Барабаш, маючи на увазі міжнародно визнані принципи виборів, підкреслює: «Сьогодні саме представницька демократія піддана певній стандартизації з погляду виявлення найдосконаліших форм її здійснення, визнаних світовою спільнотою» [48, с.84].

Питання міжнародних виборчих стандартів були предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних правознавців; проте єдиного бачення цієї проблеми досі немає.

1.4.1. Поняття міжнародних виборчих стандартів

Слід зазначити, що відсутня навіть загальна згода щодо терміна, яким доцільно позначати це правове явище. Так, використовуються терміни «стандарти виборів» [486], «стандарти в галузі вільних виборів» [233] «стандарти демократичних виборів» [79], «стандарти у сфері забезпечення виборчих прав громадян» [154, с.338], «стандарти гарантування виборчих прав і свобод громадян» [543], «стандарти виборчого процесу» [39]. Таке термінологічне розмаїття свідчить про недостатню усталеність розуміння сутності відповідного правового явища. Деякі з цих термінів, що обмежують предмет стандартів лише виборчими правами, виборчим процесом чи виборчими правовідносинами, не можна вважати такими, що адекватно й повно відображають зміст цього поняття. Проте найбільш поширеним є термін «міжнародні виборчі стандарти» (див., наприклад, [36; 157; 644]), який дозволяє відносити ці стандарти як до галузі об'єктивного виборчого права (що включає регулювання суб'єктивних виборчих прав, виборчого процесу і кон-

кретних виборчих процедур), так і до практики проведення виборів. Саме цього терміна ми й будемо надалі дотримуватися.

Поширене розуміння, яке виводить міжнародні виборчі стандарти із міжнародних стандартів прав людини. Міжнародно-правовий інститут прав людини став важливою складовою міжнародного права, а сфера дотримання та захисту основних прав і свобод уже давно і повсюдно визнана такою, що природно допускає пряме втручання норм міжнародного права у національне право окремої держави. Уявлення про походження закріплених у міжнародному праві стандартів проведення виборів від стандартів прав людини, зокрема, поділяють, зокрема, Н. Стецюк, яка говорить про «міжнародні стандарти прав людини у галузі виборчого права» [1078, с.259], О.Тодика, яка називає «міжнародні стандарти прав людини, що стосуються вільних і справедливих виборів, міжнародними виборчими стандартами» [1114, с.315]; М. Смокович, який розглядає «міжнародні стандарти реалізації виборчих прав громадян» [1032, с.5]. Т. Стешенко і Л. Стешенко вважають, що міжнародні виборчі стандарти – це «низка норм у галузі прав людини, спрямованих на забезпечення вільних, справедливих виборів» [1087, с.32]. М. Баймуратов та Б. Кофман, розглядаючи міжнародні виборчі стандарти, виходять із позиції, що «мегаметою та мега-трендом виборів... є дотримання прав і свобод людини і громадянина» [36, с.55; 37, с.64]. О. Вешняков стверджує: «міжнародні стандарти у галузі прав людини, які стосуються вільних і справедливих виборів, можна вважати міжнародними виборчими стандартами» [271, с.126] (див. також [121, с.17]).

Таке уявлення про правову основу виборів як дотримання специфічних виборчих прав громадян досить поширене. Воно, зокрема, знайшло своє відображення у структурі Особливої частини Кримінального кодексу України [461], де виборчі злочини віднесені до Розділу V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина»; таке поєднання загальних об'єктів злочинів змушує нас звернути на це певну увагу. Саме такого розуміння основного об'єкта виборчих злочинів дотримується В. Тихий; визнаючи можливу спрямованість виборчих злочинів, зокрема, проти нормальної діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, науковець відносить її до «додаткового об'єкта» [459, с.29, 30].

Така позиція істотно обмежує розуміння сутності виборчих злочинів; важливо, однак, що вона не є загальноновизаною. Так, М. Мельник вважає, що основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого частиною четвертою статті 157 (втручання службової особи з використанням службового становища у здійснення виборчою комісією її повноважень), є нормальна діяльність виборчої комісії, щодо злочинів, передбачених статтею 158 (фальсифікація виборчих документів) – встановлений законом порядок виготовлення, зберігання та використання виборчих документів [560, с.370, 377]; зазначені об'єкти не відносяться до суб'єктивних виборчих прав. Вважаємо, що склади виборчих злочинів, передбачених деякими іншими статтями Кримінального кодексу України, наприклад, підписання виборчого протоколу до остаточного підрахунку голосів (частина третя статті 158), голосування виборцем на виборах більше ніж один раз (частина перша статті 158¹), незаконне знищення виборчої документації (стаття 158²), порушення порядку фінансування виборчої кампанії (стаття 159¹) [461], не спрямовані безпосередньо на захист виборчих прав громадян; радше тут можна говорити про порушення правомірного порядку проведення виборів, встановленого виборчим законодавством, а значить, порушення конституційного принципу народовладдя. У цьому контексті доцільно звернути увагу, що склади виборчих *адміністративних правопорушень* віднесені до глави 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка має назву «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений

порядок його забезпечення» [366]; вважаємо, що така назва більш адекватно відображає об'єкт виборчих правопорушень, не зводячи його лише до виборчих прав громадян.

Таким чином, роль системи міжнародних виборчих стандартів значно ширша, аніж забезпечення виборчих прав громадян. О. Вешняков вбачає у розвинутій системі виборчих стандартів ознаки формування інституту «міжнародного виборчого права» [122, с.57]. Очевидно, твердження про існування чи формування окремого інституту міжнародного права – «міжнародного виборчого права» – спирається на аналогію зі згаданим вище інститутом міжнародного права прав людини, яким встановлені *міжнародно-правові інструменти захисту* основних прав і свобод людини і громадянина. Визнаючи існування загальної тенденції «конституціоналізації міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації національного конституційного права» [36, с.54], вважаємо, проте, що через відсутність подібних міжнародно-правових інструментів у цій сфері (за винятком захисту суб'єктивних виборчих прав через практику ЄСПЛ) про окремий («виборчий») інститут *міжнародного права* говорити принаймні передчасно; предметом регулювання міжнародних виборчих стандартів залишаються не міжнародні відносини, а певні внутрішні виборчі правовідносини, однаково врегульовані у багатьох національних системах права, а також практика застосування норм виборчого права як способу реалізації суверенітету відповідного народу і формування органів влади у демократичній державі з дотриманням спільних цивілізаційних цінностей. Тим не менше існування розвинутої системи спільних для багатьох країн виборчих стандартів дозволяє говорити про формування спільного (значною мірою однакового) для цих держав виборчого права, заснованого на єдиній системі принципів-стандартів.

Не можна заперечувати певного генетичного зв'язку міжнародних виборчих стандартів з міжнародними стандартами прав людини. Звичайно, демократичні вибори передбачають належну реалізацію виборчих прав громадян; проте виборчі стандарти не вичерпуються визначенням суб'єктивних виборчих прав чи способу їх реалізації. Хоча перші міжнародні виборчі стандарти були сформульовані у міжнародно-правових актах, присвячених правам людини, однак і ці положення мають зміст, який виходить за межі «людиноправного» контексту.

Виборчі стандарти, встановлені першим із таких документів – Загальною декларацією прав людини 1948 р. – проголошують: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у *періодичних і справжніх*¹⁰¹ виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом *таємного голосування* або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують *свободу голосування* [курсив наш. – Ю.К.]» (частина третя статті 21) [1452]. Підкреслені положення є, по суті, *принципами виборчого права*, що характерно для зобов'язальних міжнародно-правових документів. Уважний аналіз змісту цитованого положення засвідчує, що власне виборчих прав стосуються вимоги

¹⁰¹ В українському (неофіційному) перекладі Декларації, розміщеному у базі даних законодавства на сайті Верховної Ради України [244], вжито термін «*нефальсифіковані вибори*»; саме такий текст часто цитується науковцями (одне з останніх цитувань цієї редакції див., наприклад, [1177, с.313]). Проте в англійському оригіналі Декларації використано термін «*genuine elections*», що перекладається як «*справжні вибори*». Саме такий термін (російською мовою «*подлинные выборы*») вжитий, зокрема, при посиланні на Загальну декларацію прав людини у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Підвищення ефективності принципу періодичних і справжніх виборів» від 17 грудня 1991 р. [924, с.193]. Цей же термін («справжні вибори») містить український переклад статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [538], в англійському оригіналі якого вжито термін «*genuine elections*» [1366]. Таке розуміння підтверджується також поєднанням термінів «*genuine, free and fair election*» – «справжні, вільні і чесні (нефальсифіковані) вибори», що міститься в іншому документі – у статті 1 Декларації Міжпарламентського союзу про критерії вільних і чесних виборів [1313], яка посилається на Загальну декларацію прав людини. Поняття «справжні вибори» сьогодні прийнято інтерпретувати як «вибори з наявним вибором» на відміну від «виборів без вибору», характерних для радянського режиму. Враховуючи час прийняття Загальної декларації прав людини (1948 рік), вважаємо, що розуміння терміна «*genuine elections*» як «*справжніх виборів*», «виборів з вибором», більш адекватне.

загального і рівного виборчого права, свободи голосування і певною мірою таємного голосування. Водночас вимоги періодичних і справжніх виборів, як і загальна вимога щодо волі народу, яка повинна лежати в основі влади в державі, стосуються інших аспектів виборів і навіть більш загально – демократії як державного режиму.

Аналогічні за змістом виборчі стандарти встановлені статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. [538, 1366]. Зазначена стаття проголошує активне і пасивне виборче право громадян, а також повторює усі принципи виборчого права, закріплені Загальною декларацією прав людини, – як ті, що стосуються виборчих прав громадян, так і принципи справжніх і періодичних виборів.

Ще далі від контексту прав людини відходить виборчий стандарт, встановлений статтею 3 Першого Протоколу (1950 р.) до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [900], який проголошує: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу». Наведене формулювання дуже далеке від прямого ствердження певних прав людини чи громадянина; тому вважається, що виборчі права закріплені у цитованому положенні у неявному вигляді, через право народу.

Більше того, Європейський суд з прав людини, правові позиції якого надають тлумачення положенням Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та протоколів до неї, розглядає виборчі права у дещо відмінний спосіб порівняно з іншими правами, проголошеними і захищеними Конвенцією. Так, у справі «*Матьє-Моен та Клерфе проти Бельгії*» (1987 р.), одній із перших справ щодо статті 3 Першого Протоколу, Суд підкреслив, що виборчі права не є абсолютними і можуть підлягати обмеженням, встановленим державою, якщо такі умови не перешкоджають «вільному вираженню думки народу у виборі законодавчого органу» [1276]; таким чином, фактично стверджується, що у сфері виборів права народу мають перевагу перед індивідуальними правами громадян.

Наведені вище формулювання виборчих стандартів, закріплених зобов'язальними міжнародно-правовими документами, засвідчують, що уявлення про чисто «людиноправне» походження виборчих стандартів дещо спрощене. Зведення усього виборчого права лише до прав і свобод людини було б «надзастосуванням» індивідуалістично-ліберального підходу. Вибори слід розглядати не стільки як сферу реалізації прав і свобод людини (хоча у цій сфері дійсно реалізується певне коло таких прав), скільки як суспільно-політичний інститут, який визначає формування органів влади демократичної держави, і в цьому сенсі є дещо іншою сферою права. Якщо завгодно, вибори насамперед є способом реалізації народного суверенітету, а тому основним суб'єктом тут виступає не стільки окрема людина, як народ, і не стільки у руссоїстському сенсі (як проста сукупність громадян), а як колективний, проте цілісний суб'єкт. Вибори слід розглядати як базовий інститут *демократичного державного режиму* [331]; а це виводить нас за сферу прав людини і дає підстави стверджувати, що демократія (зокрема, представницька демократія) є самостійною цінністю, яка не перебуває у генетичному зв'язку (хоча й пов'язана у сфері її реалізації) з іншою цінністю – правами і свободами людини. Зрештою, третьою такою цінністю, яка пов'язана, але не походить з перших двох (як і перші дві не зводяться до неї), є верховенство права. У зв'язку з цим ще раз нагадаємо, що Статут Ради Європи передбачає три окремі ціннісні (ідеологічні) «опори» – демократію, верховенство права і права людини [1442] (див. також [163, с.161; 231, с.12]). Це дозволяє нам стверджувати, що *демократія*, центральним інститутом якої є вибори, поряд із *правами людини* і *верховенством права* є тією сферою, де утворення цивілізаційної єдності держав і націй, заснованої на спільній системі цінностей, має наслідком формування спільних для них, а отже, міжнародних, систем правових стандартів (цивілізаційних принципів права), які

виражають ці цінності. Саме цим, тобто аналогічним розвитком, а не лише генетичним зв'язком із правами людини, можна пояснити формування розвинутого масиву міжнародних виборчих стандартів, які разом із вимогою, щоб державна влада була заснована на волі народу, визначають суть демократичних виборів.

З огляду на те, що згадані вище цінності безпосередньо пов'язані з європейською цивілізацією, не дивно, що саме в Європі система виборчих стандартів найбільш розвинена і найбільш цілісна. Європейські виборчі стандарти як частина європейського демократичного конституційного доробку набули свого сучасного вигляду завдяки діяльності Ради Європи, зокрема Венеціанської комісії, а також Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема БДПІЛ; вони повністю включають і розвивають здобутки міжнародних виборчих стандартів універсального характеру. Для України як складової європейської цивілізації, держави, яка інтегрується у європейський правовий простір, європейська система цінностей і породжених нею стандартів є особливо важливою. Тому надалі ми будемо розуміти під міжнародними виборчими стандартами не лише універсальні, але й європейські (регіональні) стандарти.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Перший Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є основними зобов'язальними документами, які встановлюють міжнародні (європейські) виборчі стандарти. Інші зобов'язальні документи, які часто згадуються у контексті міжнародних виборчих стандартів – Конвенція про політичні права жінок 1952 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. (див., наприклад, [907, с.42]) – не містять принципово нових положень¹⁰² порівняно із стандартами, встановленими зазначеними вище документами. Доцільно нагадати, що аналогічні виборчі стандарти для *місцевих виборів* встановлені статтею 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [230], на що не часто звертають увагу дослідники.

За способом свого встановлення міжнародні виборчі стандарти, як і міжнародні правові стандарти взагалі, викладені у міжнародно-правових актах зобов'язального характеру (акти «жорсткого права») та у документах міжнародних організацій (акти «м'якого права»), зокрема, актах Організації Об'єднаних Націй, Міжпарламентського союзу, Ради Європи, Венеціанської комісії, ОБСЄ (у тому числі БДПІЛ).

Серед таких актів часом вказують на Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчі права і свободи в державах – учасниках Співдружності Незалежних Держав 2002 р. [407]. Проте вважаємо, що цей документ не слід відносити до джерел міжнародних виборчих стандартів, які мають значення для України. Причини цього мають як формальну природу (Конвенція була підписана від імені України із застереженнями, але не була ратифікована, а отже, не набула чинності для нашої держави), так і змістовну. Слід погодитися з оцінкою, що цей документ фактично встановлює значно *нижчі критерії демократичних виборів*, аніж європейські виборчі стандарти, що дозволяє кваліфікувати їх як «євразійські» [281, с.186].

У дослідженні проблеми міжнародних виборчих стандартів недостатньо з'ясованим залишається просте, на перший погляд, питання: чим є *окремий стандарт* із системи міжнародних виборчих стандартів. Конкретна відповідь на це питання відсутня; погляди науковців з цього приводу радше стосуються визначення сутності усього комплексу стандартів і вражають широтою пропонованого розуміння.

Так, на думку О. Вешнякова, міжнародні виборчі стандарти – це зобов'язання держав [271, с.133]. Подібне розуміння пропонує М. Миронов, який розглядає виборчі стандарти

¹⁰² Положення цих документів, які стосуються виборів, присвячені конкретизації вимоги *рівності виборчих прав* стосовно окремих категорій громадян.

«як закріплений міжнародним правом нормативний мінімум внутрішньодержавного правового регулювання механізму формування і діяльності інститутів представницької демократії» [534, с.69]. Цей підхід не дозволяє зробити висновок щодо природи окремого виборчого стандарту.

Інший підхід визнає міжнародними стандартами *акти* міжнародних організацій [1061, с.295] (див. також [114, с.68; 281, с.186]). Як і стосовно міжнародних правових стандартів взагалі, таке розуміння не може вважатися задовільним, оскільки зміщує поняття правового стандарту та джерела права, в якому такий стандарт викладений.

Деякі науковці стверджують, що «міжнародно-правові стандарти – це *норми і принципи* [курсив наш. – Ю.К.], що містяться у джерелах міжнародного права» [658, с.16]. Стосовно виборчих стандартів ця позиція прийнята різними дослідниками (див., наприклад, [491, с.21]); часом у такому розумінні акцент робиться саме на норми [141, с.59]. На думку М. Баймуратова та Б. Кофмана, «міжнародні виборчі стандарти є сукупністю визнаних спочатку на міжнародному, а потім і на внутрішньодержавному (національному) рівнях правових норм (матеріальних та процесуальних, технологічних /технічних/) і нормативних вимог» [36, с.51]. У такому підході кожна окрема норма або кожне окреме положення відповідного міжнародно-правового акта може розглядатися як окремий стандарт. Цей підхід непродуктивний для застосування через те, що ігнорує взаємну пов'язаність різних таких норм чи положень (які часто можуть стосуватися одного предмета регулювання чи його окремих аспектів) та, з огляду на різну правову природу та значення принципів і норм, може породити конфлікти при їх застосуванні чи аналізі законодавства та практики щодо дотримання міжнародних виборчих стандартів.

Поділяємо думку, що «обов'язкові правові стандарти знаходять своє вираження у правових нормах, що зобов'язують до належної поведінки... за своєю правовою природою такі норми належать до *норм-принципів* [курсив наш. – Ю.К.]» [232, с.11]. Той факт, що міжнародні виборчі стандарти «є принципами, тобто основоположними засадами, які регулюють коло вельми важливих суспільних відносин», визнає і Б. Кофман [446, с.82], проте, слідом за групою російських правознавців [984], відносить їх до принципів міжнародного права [36, с.3] (див. також [141, с.58]). На нашу думку, розуміння міжнародних виборчих стандартів як галузевих принципів є найбільш продуктивним; незважаючи на те, що вони закріплені у міжнародно-правових документах, їх зміст і спрямованість змушує визнати їх галузевими принципами не міжнародного, а *національного виборчого права*, хоча й спільними для низки країн. З огляду на предмет відповідного правового регулювання, вважаємо, що зазначені принципи мають міжнародно-правовий характер тільки *за формою* (способом вираження) – через міжнародні договори або документи міжнародних організацій. За своїм *змістом* ці стандарти повинні входити до системи вихідних положень (галузевих принципів), на яких будується *національне виборче право*.

Тривалий час міжнародні виборчі стандарти, викладені тільки у міжнародних договорах, обмежувалися *проголошенням* основних принципів виборчого права. Так, наприклад, стаття 21 Загальної декларації прав людини *називає* принципи періодичних, справжніх виборів, загального і рівного виборчого права, таємного та вільного голосування, не конкретизуючи, який саме зміст вкладається у ці поняття. Подібним чином ці та деякі інші принципи декларуються у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, статті 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Як зазначалося в одному із перших досліджень проблем виборчого права, яке брало до уваги цю проблематику, «міжнародні стандарти виборів є лише комплексом принципів і ідей, а не механізмів їх досягнення» [125, с.248]. Така точка зору у межах підходу, який розуміє виборчі стандарти лише як проголошені принципи, зустрічається й сьогодні, коли стверджується: «міжнародні виборчі стандарти в контексті

декларативності характеризуються високим рівнем узагальнення, тобто вони сформульовані в настільки загальному... вигляді, що при аналізі законодавства і правозастосовної практики конкретної держави виявляється дуже складно визначити їх відповідність чи невідповідність до даних стандартів» [36, с.85-86].

За останнє десятиліття ситуація принципово змінилася. Поглиблення процесів глобалізації та європейської інтеграції, посилення уваги до єдиного розуміння спільних цивілізаційних цінностей, зокрема демократії, стимулювали значну увагу до проблем змісту основних принципів виборчого права, проголошених як зобов'язальні виборчі стандарти¹⁰³. Ця мета, як уже вказувалося, досягається шляхом прийняття актів м'якого права різними міжнародними організаціями як загального характеру (ООН, Рада Європи, ОБСЄ), так і спеціалізованими, насамперед Венеціанською комісією та БДПЛ. Тому справедливим і для виборчих стандартів є твердження про їх трирівневу структуру: кожен стандарт включає проголошений зобов'язальним актом принцип-назву; обов'язкове (спільне, загальновизнане) тлумачення змісту відповідного принципу авторитетним актом м'якого права; рекомендаційні зразки «належної практики».

1.4.2. Класифікація міжнародних виборчих стандартів

У зв'язку з інтенсивною розбудовою системи міжнародних виборчих стандартів пошук відповіді на запитання, у чому полягає окремий виборчий стандарт, привертає увагу до проблеми їх класифікації. Дослідники пропонують різні критерії такої класифікації.

Поширене застосування поділу виборчих стандартів, як і міжнародних правових стандартів взагалі, за територіальною сферою їх застосування Так, С. Серьогіна розглядає три рівні виборчих стандартів без огляду на їх юридичну силу («тверде» чи «м'яке» право). Перший (базовий) рівень становлять вимоги міжнародних актів універсального (загальносвітового) характеру; другий, регіональний рівень – це вимоги міжнародно-правових актів, прийнятих у межах Ради Європи та НБСЄ (ОБСЄ); до третього науковець відносить вимоги, що діють виключно в межах Європейського Союзу [1012, с.40, 43]. На нашу думку, ця класифікація становить невеликий інтерес: з точки зору застосування стандартів у національній законодавчій і правозастосовній практиці важливим є зміст і юридична сила норми-стандарту, а не його походження чи регіональне значення. Зокрема, «третій рівень» стандартів (за класифікацією С. Серьогіної) поки що становить інтерес для вітчизняного права лише у порівняльно-правовому аспекті.

Інші підходи до класифікації міжнародних виборчих стандартів базуються на їх змістовному наповненні. Так, О. Вешняков розглядає чотири групи виборчих стандартів. До першої групи від відносить «загальні принципи організації та проведення виборів, тобто стандарти демократичних виборів»; другу групу складають «принципи або гарантії, що забезпечують основні виборчі права і свободи учасників виборів»; третю – «так звана інфраструктура організації демократичного виборчого процесу... підходи, що визначають статус учасників виборів»; нарешті, четверту – «додаткові зобов'язання держав – учасниць щодо поглиблення демократичного характеру виборів, виборчого процесу»¹⁰⁴ [122, с.60]. Вважаємо, що запропонованій класифікації бракує послідовності. Наприклад, важко сказати, чи принцип загального виборчого права має відноситися до першої групи («стандарти демократичних виборів»), другої («основні виборчі права і свободи») чи

¹⁰³ На проблему закріплення у національному праві проголошених (тобто зафіксованих у вигляді «назви») міжнародно-правових стандартів звертає увагу М. Теплюк; за його зауваженням, термінологічний збіг конституційних формулювань з міжнародно-правовими документами ще не доводить і не гарантує їх інтерпретаційно-змістовну однозначність (див. [715, с.68]).

¹⁰⁴ Неважко бачити, що така класифікація міжнародних виборчих стандартів тісно пов'язана з характерною для російської доктрини класифікацією принципів виборчого права; див. підрозділ 1.2.1.

третьої («статус учасників виборів»); викликає сумнів необхідність виділення в окрему групу «додаткових зобов'язань», оскільки неясно, порівняно з якими ці зобов'язання є додатковими.

Дещо іншу класифікацію («структуру») міжнародних виборчих стандартів за змістовними характеристиками пропонує Б. Кофман. Так, дослідник виділяє: міжнародні стандарти виборчого права; міжнародні стандарти виборчого законодавства; міжнародні стандарти виборчого процесу; міжнародні стандарти участі громадськості в електоральній демократії. До першої групи дослідник відносить «основні принципи (загального, рівного, прямого виборчого права, що реалізується за допомогою таємного голосування), а також системний комплекс виборчих цензів, безпосередньо пов'язаних із зазначеними принципами». Друга група, на його думку, містить «перелік основних нормативно-правових актів (конституція, виборчі закони, виборчий кодекс і т.д.), у яких закріплюються принципи і норми виборчого права, але вже в більш деталізованому і конкретизованому порядку». Третя група мала б містити «етапно-стадійну характеристику процесу підготовки та проведення виборів, підбивання їхніх підсумків і оголошення результатів». Нарешті, четверта група включає «організаційні й організаційно-правові форми участі недержавних (міждержавних) інституцій та їх представників у здійсненні контролю за порядком організації, підготовки, проведення і визначення підсумків виборів» [446, с.82] (див. також [36, с.34-35]). Така класифікація виглядає ще більш надуманою і мало пов'язаною з природою і сутністю міжнародних виборчих стандартів.

Пропонуємо дотримуватися двох незалежних критеріїв класифікації міжнародних виборчих стандартів.

Насамперед слід виходити з того, що розуміння міжнародних виборчих стандартів як таких, що впливають із спільного сповідування ідеалу демократії як цивілізаційного доробку, дозволяє тлумачити зміст таких стандартів як вираження змісту відповідних *цінностей* – категорій достатньо загальних, які можуть мати певні відмінності у їх розумінні. Тому виборчі стандарти слід розуміти як певні постулати, *принципи* (у тому числі, однак не лише, стосовно певних суб'єктивних прав громадян чи інших суб'єктів); ці стандарти повинні входити до системи базових положень, галузевих принципів, на яких будується національне об'єктивне виборче право. Такі принципи мають бути не лише *проголошені* (названі); повинно існувати спільне розуміння їх *змісту*. Зі спільного розуміння впливає також близька *практика реалізації* цих принципів як у законодавстві, так і у правозастосуванні.

Тому перший критерій, запропонований вище (див. підрозділ 2.1) для міжнародно-правових стандартів взагалі і застосований до виборчих стандартів, передбачає поділ їх на дві групи за ступенем обов'язковості. Першу групу складають *обов'язкові виборчі стандарти*, які складаються із зобов'язальних *стандартів-принципів* та *переконливих стандартів*, які забезпечують спільне розуміння змісту відповідних принципів. До другої групи належать *рекомендаційні стандарти-практики*, спрямовані на вказання належних зразків реалізації стандартів-принципів у законодавчій та правозастосовній внутрішньодержавній діяльності.

Ця класифікація базується на запропонованому вище розумінні структури міжнародних правових стандартів (див. підрозділ 1.3.2), яка у свою чергу впливає з природи та юридичної сили міжнародно-правових актів, що містять відповідні положення. Виходячи з прийнятого нами розуміння єдності універсальних та європейських виборчих стандартів, до *обов'язкових виборчих стандартів* ми відносимо принципи виборчого права, *проголошені* у статті 21 Загальної декларації прав людини, статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, статті 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, *проголошені та роз'яснені* у Декларації

Міжпарламентського союзу про критерії вільних і чесних виборів [188], Документі Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ¹⁰⁵ (Копенгагенський документ) [1316], Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії [363], роз'яснені у Загальному коментарі статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права Комітету ООН з прав людини [245], практиці Європейського суду з прав людини. Перелік актів, які роз'яснюють (тлумачать) зміст стандартів, не можна вважати вичерпним; водночас названі документи дають повне уявлення про зміст обов'язкових виборчих стандартів – принципів виборчого права.

Перелік документів, що містять рекомендаційні стандарти-практики, значно ширший. Насамперед до них треба віднести документи «м'якого права», вже згадані вище, – Декларацію про критерії вільних і чесних виборів, Кодекс належної практики у виборчих справах, Копенгагенський документ, – які містять положення, що не лише роз'яснюють зміст відповідних принципів виборчого права, але й пропонують певні рекомендації щодо шляхів їх реалізації. Сюди ж треба віднести акти Генеральної Асамблеї ООН (див., наприклад, [924]), резолюції та рекомендації органів Ради Європи (Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу регіональних та місцевих влад; див., зокрема, [926; 1407]). Великий масив документів, що містять рекомендаційні виборчі стандарти, складають численні акти та інші документи двох організацій – Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та Бюро з демократичних інституцій і прав людини (БДПІЛ) ОБСЄ, – до основних напрямів діяльності яких належать питання виборчого права та (в останньому випадку) практики проведення виборів. Саме стандарти-практики, що містяться у цих документах, складають другу групу стандартів.

Другий, *змістовний* критерій класифікує міжнародні виборчі стандарти у вигляді *переліку окремих стандартів-принципів*. При цьому слід взяти до уваги, що до окремої групи стандартів, пов'язаних із певним правовим принципом, належать як обов'язкові, так і рекомендаційні стандарти; як перші, так і другі можуть бути викладені у різних міжнародно-правових актах.

Прикладом, який ілюструє розуміння міжнародного виборчого стандарту, може бути принцип рівного виборчого права у його матеріальному аспекті стосовно права голосу¹⁰⁶. Кодекс належної практики у виборчих справах формулює його зміст таким чином: «Місця у виборчому органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами» (пункт I.2.2) [363, с.146]. У випадку застосування системи одномандатних виборчих округів це зводиться до вимоги приблизно однакової кількості виборців у кожному з таких округів: відхилення від норми (середнього значення) не повинно перевищувати 10%, у крайньому разі – 15% (пункт I.2.2.iv Кодексу). Остання вимога (межа припустимого відхилення) є не окремим стандартом, а *складовою* виборчого стандарту *рівного виборчого права*: коли ця вимога не дотримана, мова йде про порушення принципу рівності права голосу.

Таким чином, на відміну від першого критерію, який поділяє сукупність стандартів «по горизонталі», другий критерій надає «вертикальний» поділ цього правового масиву на окремі галузеві правові принципи включно зі спільним тлумаченням змісту відповідного принципу та зразками практики його реалізації.

Ми будемо базуватися в основному на другому (змістовному) критерії, який вважаємо більш продуктивним для розуміння змісту принципів виборчого права; у його межах застосовуватимемо, за потреби, і перший критерій для розрізнення обов'язкових і рекомендаційних стандартів. Таким чином, розглядаючи міжнародно-правові положення, що відносяться до того чи іншого основного стандарту-принципу, та питання їх імплементації

¹⁰⁵ У базі законодавства на офіційному порталі Верховної Ради України доступні лише витяги з російського тексту цього документа; див. [201].

¹⁰⁶ Детальному розгляду змісту принципу рівного виборчого права присвячений розділ 4.

у вітчизняне виборче право, ми будемо враховувати відмінності між його обов'язковою частиною, яка має зміст мінімально необхідної *вимоги*, та рекомендаційною частиною, яка переслідує цілі *ілюстрації*, надання прикладу, орієнтації національного права конкретної держави у напрямі, який міжнародне право вважає за оптимальний.

Отже, міжнародний виборчий стандарт – це певний **принцип об'єктивного виборчого права**, сформульований у міжнародно-правовому акті з обов'язального або авторитетного характеру, разом із загальноновизнаним викладом його змісту, а також зразки заходів («належної практики»), що застосовуються різними державами, з метою якнайповнішої реалізації цього принципу у виборчому законодавстві та практиці проведення виборів.

Водночас таке розуміння дозволяє розглядати міжнародний виборчий стандарт як складне формулювання, до якого входять як обов'язкова складова (власне принцип із загальноновизнаним розумінням його змісту як мінімальна вимога дотримання стандарту), так і рекомендаційні складові (узагальнені або конкретні зразки «належної практики» реалізації обов'язкової складової стандарту).

Запропоноване розуміння міжнародного виборчого стандарту дозволяє дати перелік таких стандартів як основоположних принципів виборчого права. Проте слід визнати, що єдиного такого переліку у науковій літературі, присвяченій цій проблематиці, не існує.

Так, О. Тодика наводить вісім положень, які відносять до виборчих стандартів [1114, с.316]; М. Баймуратов та Б. Кофман, узагальнюючи різні міжнародно-правові документи та проекти таких документів, що стосуються міжнародних виборчих стандартів, пропонують перелік із 13 позицій [37, с.73-74].

На наше переконання, обидва зазначені переліки виглядають дещо штучними і неоднорідними за змістом своїх складових. Так, наприклад, перша позиція з переліку, запропонованого О. Тодикою, є сукупністю чотирьох основних принципів – «загальне, рівне, пряме виборче право при таємному голосуванні», тоді як п'ята позиція («рівність шансів і змагальність кандидатів») є частковим випадком принципу рівного виборчого права, включеного у першу позицію; четверта позиція («забезпечення пропорційного представництва інтересів різних соціальних прошарків») в першу чергу стосується виборчої системи пропорційного представництва, яка не може вважатися міжнародним виборчим стандартом; що ж до юридичної відповідальності за порушення законодавства (сьома позиція), то це загальноправовий принцип, який не має істотної виборчо-правової специфіки (за винятком складу правопорушень).

Подібні коментарі стосуються і переліку, запропонованого М. Баймуратовим та Б. Кофманом. Так, зокрема, у п'ятій позиції поєднуються два різні принципи – свобода голосування (по суті, складова принципу вільних виборів) та таємне голосування; окремо відзначено інші складові чи наслідки принципу вільних виборів – вільну конкуренцію (позиція 8) та відкритість виборчого процесу (позиція 11). Вимоги «відповідності результатів виборів волі народу» та «чесного і точного підрахунку голосів» (позиції 6 та 10) за своєю суттю дублюють одна одну, виражаючи принцип чесних виборів у його вузькому розумінні. Право громадян домагатися державних посад особисто (позиція 9), поглинаючи зміст пасивного виборчого права, тим не менше, виходить далеко за межі виборчих правовідносин, оскільки включає також доступ до посад державної (публічної) служби. Нарешті, вважаємо методологічно хибним поєднувати як єдиний стандарт можливості оскарження виборчих правопорушень, метою яких є поновлення порушених прав, вимоги правомірного перебігу виборчого процесу (складова принципу чесних виборів), та інститут відповідальності за виборчі правопорушення (не лише за порушення виборчих прав громадян), як це зроблено науковцями у позиції 13 з їх переліку.

У найбільш систематизованому вигляді європейські стандарти демократичних виборів викладені у Кодексі належної практики у виборчих справах [363], прийнятому Венеціан-

ською комісією у 2002 р. і визнаному «еталонним документом» (*reference document*) Ради Європи та держав-членів, який покликаний надати єдину систему критеріїв для оцінки виборів у різних країнах при проведенні міжнародного спостереження [925]. У цьому важливому для доктрини виборчого права акті, який увібрав у себе і відобразив у своїх положеннях суть як універсальних, так і європейських виборчих стандартів, закріплено основні виборчі стандарти-принципи, надано загальноприйняте для держав – членів Ради Європи розуміння їх змісту (що складає обов'язкову частину зазначених стандартів), а також наведено низку положень які містять виклад рекомендаційних стандартів, що входять до складу зазначених основних стандартів-принципів і спрямовані на їх належну реалізацію.

Кодекс належної практики має спеціальну структуру, яка відповідає його завданню: він складається з двох частин – «Керівних принципів щодо виборів», які є лаконічним викладом основних вимог з мінімальною деталізацією їх змісту, а також зазначенням необхідних матеріальних та процесуальних гарантій їх дотримання, та «Пояснювальної доповіді», яка є поширеним коментарем керівних принципів із відповідними ілюстраціями у сенсі «належної практики».

Розділ I «Керівних принципів щодо виборів» містить виклад шести «засад виборчого права: загальне та рівне виборче право, вільні та прямі вибори, таємне голосування», а також регулярне проведення виборів [363, с.144], зміст яких розкривається у цьому розділі Кодексу. Таким чином, Кодекс явним чином проголошує та визначає зміст таких основних стандартів-принципів: принцип *загального виборчого права*; принцип *рівного виборчого права*; принцип *вільних виборів*; принцип *прямих виборів*; принцип *таємного голосування*; принцип *періодичності виборів*.

Проте у пункті I.4.b Кодексу по суті сформульований ще один важливий стандарт – *принцип особистого голосування* [363, с.149]. І хоча Кодекс не піднімає його на той же рівень важливості, що й попередні шість принципів¹⁰⁷, його значення підкреслене прямою вказівкою на нього у додатковому документі Венеціанської комісії – Декларації про участь жінок у виборах (див. пункт «b» Декларації [189]).

Розділ II «Керівних принципів» присвячений умовам реалізації зазначених принципів. Проте із змісту цих умов випливають деякі важливі положення, які можна вважати неявним формулюванням ще одного основного принципу, що виводиться із змісту відповідних положень. Так, сукупність положень, названих «процесуальними гарантіями» – організація голосування безстороннім органом, спостереження за виборами, існування дієвої системи оскаржень – разом із передбаченими у розділі I вимогами боротьби з порушеннями на виборах (див. пункт I.3.2. Кодексу) складають основу змісту *принципу чесних виборів*, що дозволяє також віднести його до основних стандартів-принципів.

Нагадаємо, що принцип чесних виборів проголошений Декларацією Міжпарламентського союзу про критерії вільних і чесних виборів [188; 1313]. Він також закріплений низкою положень Копенгагенського документа НБСЄ 1990 р. (див., зокрема, пункти 6, 7.7-7.9 та 8 Розділу I цього Документа [1316]). Принцип чесних виборів неявно проголошений і БДППЛ/ОБСЄ; так, директор БДППЛ Я. Ленарчич до ключових принципів виборів відносить вимоги прозорості і відповідальності¹⁰⁸ [1324, р.7], що фактично відображає зміст зазначеного принципу.

¹⁰⁷ Дещо «знижений» рівень цього принципу у викладі Кодексу може бути пояснений тим, що європейська практика голосування допускає форму голосування за інших осіб – голосування за дорученням, визнану Кодексом за прийнятну (див. пункт I.3.2.v [363, с.149]).

¹⁰⁸ В англійському оригіналі – *accountability*, що може перекладатися як «відповідальність» або «підзвітність». Російські дослідники І. Борисов та О. Ігнатов ставлять під сумнів коректність віднесення вимоги «підзвітності» (у їх розумінні) до виборчого процесу, стверджуючи, що вона повинна стосуватися процесу спостереження [98, с.12]. Вважаємо, що така інтерпретація є наслідком *a priori* негативного ставлення авторів зазначеної роботи до

При розгляді основних принципів, викладених у Кодексі належної практики у виборчих справах, слід згадати також вимогу *стабільності виборчого законодавства* (пункт П.2.b), згідно з яким основні елементи виборчого закону не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів. Додатковий документ Венеціанської комісії – Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства [282] – кваліфікує відповідне положення як *принцип*, який, проте, «не має переваги перед іншими принципами Кодексу». Хоча зміст цього принципу дещо відрізняється за своєю природою від стандартів-принципів, розглянутих попередньо (він стосується не змісту положень виборчого права, а практики прийняття і перегляду виборчого законодавства, тобто особливостей відповідного законодавчого процесу), тим не менше значення цієї вимоги для належного проведення виборів важливе. Тому ми віднесемо цей принцип до основних виборчих стандартів-принципів.

Слід зауважити, що у тексті Кодексу не знайшов свого прямого відображення *принцип справжніх виборів*, проголошений основними зобов'язальними міжнародно-правовими актами, зокрема, статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, та роз'яснений низкою актів – як Загальним коментарем Комітету ООН з прав людини [245], так і згаданою вище Декларацією Міжпарламентського союзу про критерії вільних і чесних виборів. Проте треба визнати, що увесь текст Кодексу належної практики у виборчих справах проникнутий духом необхідності політичного плюралізму, що за своєю суттю виключає можливість проведення «виборів без вибору» – основної антитези справжніх виборів.

Підсумовуючи, пропонуємо перелік основних міжнародних виборчих стандартів-принципів (у формі «принципів-назв»), складений на підставі міжнародно-правових актів:

1. Принцип справжніх виборів.
2. Принцип періодичних виборів.
3. Принцип загального виборчого права.
4. Принцип рівного виборчого права.
5. Принцип прямих виборів.
6. Принцип вільних виборів.
7. Принцип чесних виборів.
8. Принцип таємного голосування.
9. Принцип особистого голосування.
10. Принцип стабільності виборчого законодавства.

Усі перелічені стандарти-принципи відіграють визначальну роль для забезпечення проведення дійсно демократичних виборів. За своїм змістом вони охоплюють усі часткові виборчі стандарти, як викладені у різних міжнародно-правових актах. Проте їх місце у системі принципів виборчого права, описаній нами у підрозділі 1.2.3, неоднакове. Так, деякі з цих принципів є фактично конституційно-правовими принципами представницької демократії, оскільки мають більш загальний за своїм змістом характер. Як уже зазначалося, останній із наведених принципів має специфічне значення для законодавчого процесу (внесення змін до виборчого законодавства). Безпосередньо сфери регулювання об'єктивного виборчого права стосуються сім принципів: загального і рівного виборчого права, справжніх, вільних і чесних виборів, таємного та особистого голосування; при цьому останні є, по суті, інституційними принципами (оскільки характеризують інститут голосування).

Детальному розгляду змісту цих принципів, як він сприйнятий вітчизняною доктриною виборчого права та реалізується у виборчому законодавстві України, присвячені подальші розділи.

Стосовно європейських виборчих стандартів існує певна специфіка щодо сфери їх застосування залежно від типу виборів, на які вони поширюються. Це пов'язане як із загальним контекстом міжнародних виборчих стандартів¹⁰⁹, так і з формулюванням статті 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, де вказується на «вибір законодавчого органу». Правова позиція Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), висловлена у справі *«Матьє-Моєн і Клерфе проти Бельгії»* 1987 р. (див. пункт 53 рішення [1276]), розуміє під законодавчим органом також регіональний представницький орган, наділений повноваженнями щодо участі у законодавчому процесі (зокрема, орган суб'єкта федерації у федеративній державі); цікаво, що до законодавчих органів Суд відніс також обласні ради в Італії, яка не має федеративного устрою, а області мають статус адміністративних автономій (див. пункт 51 рішення у справі *«Віто Санте Санторо проти Італії»* 2004 р. [1289]). Проте, взагалі кажучи, ЄСПЛ вважає незастосовною статтю 3 Першого Протоколу до виборів президента держави (див. пункт 72 Рішення у справі *«Паксас проти Литви»* [1280]), а також до виборів до органів місцевого самоврядування (див. [1090]).

Однак слід взяти до уваги, що частина друга статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування¹¹⁰ 1985 р. передбачає, що представницькі органи місцевого самоврядування «вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права»¹¹¹ [230]. Тим самим основні міжнародні (європейські) виборчі стандарти, принаймні в обсязі п'яти принципів, зазначених у Кодексі належної практики у виборчих справах, поширюються також на місцеві вибори. В Україні ця позиція підсилена тим, що зазначені основні принципи виборчого права («загальне, рівне, пряме виборче право, вільні вибори, таємне голосування») закріплені у статті 71 Конституції [432] і поширені на вибори як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

У деяких відношеннях, у тому числі стосовно виборчих прав громадян, Конституція передбачає вищий рівень дотримання відповідних вимог, аніж встановлено мінімальним (стандартним) розумінням основних принципів. Це відповідає загальноприйнятому розумінню міжнародних виборчих стандартів (як і міжнародно-правових стандартів взагалі) як мінімальних вимог, порівняно з якими «національне право має можливість рухатися далі і гарантувати більш широкі політичні права» [231, с.20]. У таких випадках правозастосовним органам дуже важливо брати до уваги цю особливість певних положень виборчого законодавства, застосовуючи міжнародно-правові норми. Прикладом проблемного застосування мінімального рівня європейських виборчих стандартів всупереч вимогам Конституції (яка встановлює вищий стандарт) є ситуація з обсягом активного виборчого права (по суті, порушенням принципу рівного права голосу) громадян України, які проживають чи перебувають за кордоном [327].

Таким чином, міжнародні виборчі стандарти виступають як галузеві принципи об'єктивного виборчого права і містять як виклад обов'язкового змісту відповідних основоположних вимог, так і рекомендації щодо їх реалізації. У цьому контексті доцільно нагадати визначення М.І. Козюброю принципів права як виразу «правових тенденцій, які розвиваються в глибинах нормативно розвинутого суспільного життя» [376, с.6]. Саме такими тенденціями, що сформувалися у процесі розвитку виборчого права, зразками,

¹⁰⁹ Вважається, що основою міжнародних виборчих стандартів є твердження «Воля народу повинна бути основою влади уряду» (частина третя статті 21 Загальної декларації прав людини), що, взагалі кажучи, обмежує предмет стандарту загальнодержавними виборами.

¹¹⁰ Європейська хартія місцевого самоврядування є міжнародним договором; ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р.

¹¹¹ Як і в інших випадках, згаданих вище, зазначений український текст є термінологічно неточним перекладом англійської фрази *«freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage»* [1334], що спричинено багатозначністю терміна *«suffrage»*.

які мають бути забезпечені, виступають міжнародні стандарти, сформульовані у вигляді принципів виборчого права. Такі стандарти повинні складати систему *мінімальних вимог* як до національного виборчого законодавства, так і до правозастосовної практики проведення виборів, без дотримання яких немає сенсу говорити про існування демократичних виборів.

Саме таким був зміст незаслуженого замовчуваного до останнього часу рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. [936]. Сенс рішення полягав не у призначенні «третього туру» виборів Президента України, як це часом сьогодні інтерпретується. Основний його зміст склало твердження, що системні порушення основних засад виборчого права не дають можливості кваліфікувати «голосування» 21 листопада 2004 р. як складову виборів, а отже, другий тур виборів не мав місця (не відбувся); у зв'язку з цим його слід провести з *дотриманням* основних принципів демократичних виборів. На жаль, цей зміст рішення, яке прекрасно проілюструвало роль основних засад як мінімальних стандартів виборів, сьогодні спотворюється або ігнорується¹¹².

Україна зробила істотні кроки у плані реалізації європейських стандартів демократичних виборів шляхом імплементації відповідних норм у вітчизняне виборче законодавство; такий висновок випливає з оцінок, наданих у висновках Венеціанської комісії (див., наприклад, [130; 1053]), хоча є підстави стверджувати про незавершеність цього процесу [79, с.47]. Водночас значно більше застережень виникає щодо дотримання цих стандартів у процесі застосування законодавства під час проведення виборів, як це засвідчується звітами місії міжнародного спостереження (див. [1327]). Тому можна стверджувати, що в Україні продовжують існувати проблеми як належного розуміння природи, змісту і статусу європейських виборчих стандартів, а отже, і принципів виборчого права, так і певного ігнорування зазначених стандартів, що має ознаки правового нігілізму.

1.5. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА І ЙОГО СКЛАДОВІ ЯК ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ

Принцип *верховенства права* (чи близькі до нього за змістом принципи *правової держави* [380, с.85; 385, с.275; 554] чи *демократичної конституційної держави* [11]) як одна з основоположних засад правової системи сучасної держави і одна з «опор» європейського конституційного порядку [231, с.12], по суті, інтегрує в собі в ідейному плані уявлення про суверенітет народу, демократії та права людини – засадничі положення, віднесені нами до конституційно-правових принципів представницької демократії. Відданість принципам верховенства права вважається загальноприйнятою мірою легітимності уряду [1095, с.10]. Проте цей принцип з певними труднощами пробиває собі дорогу в українській правовій системі. Причини цього можна шукати, з одного боку, у тому, що поняття верховенства права справді є надзвичайно багатограним і багатоаспектним [378, с.15], а з іншого – у тривалому пануванні радянської системи з її позитивістським розумінням права як владної волі держави, з відкиданням доктрини природного права.

1.5.1. Зміст принципу верховенства права

Розумінню принципу верховенства права посвячено багато досліджень провідних українських науковців. При цьому важливо зазначити, що, попри широкий спектр теоретичного розуміння цього основоположного принципу, дослідники погоджуються щодо

¹¹² Слід підкреслити, що зазначене рішення Верховного Суду України було прийнято із строгим дотриманням процесуального законодавства, зокрема, у строки, встановлені для ініціювання та розгляду виборчих спорів (до офіційного опублікування оголошених результатів та набуття повноважень кандидатом, перемога якого була оголошена); цей аспект рішення важливий у контексті практики Вищого адміністративного суду в частині скасування виборів (і повноважень) народного депутата України, який склав присягу і набув повноважень.

взаємної пов'язаності обох сторін верховенства права – як елемента доктринального вивчення та як необхідної складової, що пронизує весь правореалізаційний процес [390, с.359; 594, с.17] (див. також [3; 554; 638]).

Для нашого дослідження принцип верховенства права важливий з різних підстав. У першу чергу, безперечно, його роль пов'язана з тим, що він є чи не найбільш фундаментальним загальноправовим принципом, який значною мірою визначає загальне спрямування правового регулювання суспільних відносин практично у всіх сферах, у тому числі у сфері виборчого права. Зрештою, деякі з принципів виборчого права чи його окремих інститутів є проявами («проекціями» на галузь виборчого права чи її окремі інститути) тих чи інших аспектів принципу верховенства права.

Однак не менш важливим для нас є методологічне значення принципу права. Підхід до його вивчення та розуміння, запропонований М. Козюброю [385], заснований на тлумаченні змісту цього яскравого прикладу «принципу-назви» через його складові вимоги (які внаслідок фундаментального значення вихідного принципу самі є важливими достатньо загальними принципами права) вважаємо зразком дослідження усієї категорії «принципів-назв», як загальних (універсальних чи цивілізаційних), так і галузевих. Цей загальний підхід, який полягає у з'ясуванні змісту «принципу-назви» через розкриття його складових вимог, застосовується нижче для вивчення змісту низки принципів виборчого права.

Глибокий і різносторонній принцип верховенства права пронизує усю правову систему дійсно правової держави, впливаючи на формування та розуміння різних сфер правового регулювання, насамперед публічного права. Особливо важливо це для України як молодої демократії, яка проголосила себе правовою державою у статті 1 Конституції та зафіксувала принцип верховенства права у статті 8 Конституції.

Зазначимо, що пряме закріплення принципу верховенства права у тексті конституції не є загальною практикою. Так, хоча Основний Закон ФРН не містить прямої фіксації принципу правової держави, цей принцип лежить в основі правових позицій Конституційного суду Німеччини, який «наголосив, що конституційне право не обмежується текстом Основного закону ФРН, а включає також деякі загальні принципи, які законодавець не конкретизував у позитивній формі, що існує надпозитивне право, яке зв'язує навіть установчу владу законодавця» (див. [376, с.6], відносячи до апріорного, «надпозитивного» права принцип правової держави як «неписану складову» конституційного регулювання (див. також [930, с.10]). Це служить яскравим прикладом існування визнаних принципів права, не викладених безпосередньо у вигляді писаної норми конституції чи іншого законодавчого акта, оскільки «загальні принципи права – це не просто певні ідеї, які існують у правосвідомості, навіть теоретичній, а відправні начала права, які можуть фіксуватися, а можуть і не фіксуватися в текстах нормативно-правових актів, але... неодмінно застосовуються в судовій практиці і мають досить загальний характер» [376, с.7]. З іншого боку, це формулювання – прекрасна ілюстрація не лише принципу верховенства права як правового обмеження влади держави та установчої влади народу, але й права як наддержавного (чи «передумовного») явища у розумінні концепції природного права.

Важливе значення має пряма фіксація принципу верховенства права у статті 6 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України [361], що забезпечує нормативну основу його застосування в судовому розгляді справ, пов'язаних, зокрема, із захистом прав і свобод людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин, тобто покликане обмежити потенційну сваволю суб'єктів владних повноважень. Коментатор КАС України вказує: «Принцип верховенства права означає..., що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності та існування держави» [362, с.46].

Водночас недостатньо досліджень, присвячених реалізації верховенства права у межах окремих галузей чи інститутів права та їх застосування, що призводить до поширення уявлень про «нечіткість» чи «розмитість» його вимог. Так, О. Пасенюк вважає, що вимоги принципу верховенства права «не містять конкретних норм, які могли б бути безпосередньо застосовані для врегулювання суспільних відносин. У понятті верховенства права переплітаються наукова істина і цінності добра та справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї та правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд» [559, с.41-42]. Інші автори вважають, що «широта змісту верховенства права, регулювання цим принципом відносин, що перебувають у центрі суспільного і державного устрою, виключають неухильне застосування цього принципу» [570, с.583], або що «в процесі здійснення правозастосування його не можна безпосередньо застосувати» [561, с.11]. У зв'язку з таким «розмитим» розумінням верховенства права доводиться визнати, що системне застосування цього основоположного принципу судами України ще далеко не досягнуте¹¹³.

Розгляд основних здобутків дослідників принципу верховенства права не належить до цілей цієї роботи; нашою метою є короткий огляд тих аспектів принципу верховенства права, викладених у літературі, які стосуються основного предмета наших досліджень – виборчого права¹¹⁴.

Ідея верховенства права, що походить з концепції природного права, як альтернатива позитивістській ідеї верховенства закону (позитивного права), означає припущення можливості *неправового закону* (більш загально, *неправового акта*)¹¹⁵ як формально-юридичного закону (чи акта), який за своїм *змістом* суперечить праву¹¹⁶, та неправових дій чи бездіяльності (на відміну від протиправних, які порушують формальний закон) посадових осіб. У правовій державі неправові закони (та інші акти) не повинні бути видані, а якщо так трапилося, не повинні застосовуватися; неправові дії (бездіяльність) посадових осіб не можуть допускатися і не повинні бути толерованими, а, у разі вчинення, їх наслідки повинні усуватися, а особи, які їх допустили, зазнати негативних наслідків. Таким чином, верховенство права має три основні сфери застосування, які відповідають усім трьом основним функціям держави: *заколотворчість* (неправовий закон не може бути прийнятий), *управління* (неправові акти та діяння органів управління та їх посадових осіб не допускаються), *судочинство* (має бути забезпечений незалежний судовий контроль за дотриманням вимог верховенства права у перших двох сферах). Отже, для принципу верховенства права важливою стороною є його реалізація у зазначених сферах правової діяльності.

У проблемі застосування верховенства права існують дві пов'язані складові: як розуміти його *зміст* (що саме *означає* верховенство права?) і де шукати те *право*, якому належить верховенство.

Зміст принципу верховенства прав отримав розвиток у працях багатьох дослідників – теоретиків та філософів права, зокрема й українських. Так, Б. Кістяківський визначав «три елементи панування права, притаманні організації сучасної конституційної держави», до яких він відносив: конституцію, якій підпорядкована діяльність вищої влади в державі; визнання сфери прав людини і громадянина, які обмежують державну владу; народне

¹¹³ У зв'язку з цим слід зауважити, що дуже дискусійними є посилання на принцип верховенства права у мотивувальній частині Постанови Вищого адміністративного суду від 08.02.2013 р. у справі про визнання бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів виборів 28 жовтня 2012 р. у виборчих округах № 11, 71 [672] – судового рішення, яким через рік після проведення були скасовані результати виборів у зазначених округах. Сумнівний з правової точки зору характер цього рішення загальноновизнаний.

¹¹⁴ Щодо попереднього розгляду цих питань див. [338].

¹¹⁵ Неправим (у сенсі невідповідності принципу верховенства права) може виявитися не лише закон (див. [327]).

¹¹⁶ Щодо проблеми неправового закону та критеріїв такого визначення див., зокрема, [375; 564, с.106].

представництво як орган законодавчої влади» (див. [1081, с.102]). М. Палієнко вважав, що для правової держави необхідні, як мінімум: система розподілу влад («розділення властей»), демократичний принцип народного суверенітету з обов'язковим інститутом «широкого народного представництва», забезпечення прав людини, справедлива правова система держави на основі її конституції (див. [1080, с.100]). Звичайно, на таке розуміння правової держави (у тодішньому розумінні верховенства права) істотний вплив чинили актуальні проблеми суспільно-політичного розвитку самодержавної Російської імперії початку ХХ ст.

У кінці ХХ ст. російський філософ права В. Нерсесянц стверджував, що «у змістовній площині... [ознакам верховенства права] відповідають три взаємозв'язані компоненти правової держави»; до таких компонент науковець відносив: «гуманітарно-правову (права і свободи людини і громадянина); нормативно-правову (правовий характер закону, конституційно-правова природа й основа джерел чинного позитивного права) та інституційно-правову (система поділу і взаємодії влад, включно з їх взаємними стримуваннями і противагами)» [564, с.106].

Незважаючи на зміну епох (а можливо, саме тому), досі єдиного наукового розуміння принципу верховенства права не досягнуто. На думку П. Рабіновича та О. Луціва, усі підходи до розуміння змісту цього основоположного принципу, можна розділити на дві великі групи. Перша з них «характеризується намаганням дослідити назване явище через поєднання значень кожного з двох самостійних термінопонять: *право і верховенство*» [911, с.297], тобто, по суті, прагне з'ясувати, *що здійснює верховенство і над чим*¹¹⁷ [194, с.107; 650, с.161]. Зазначимо водночас, що, виходячи з уявлення про те, що «державою переважно не встановлює, а лише оформлює право», відповідь на це питання надав М. Цвік: «Правильним підходом до визначення змісту верховенства права є проголошення його першості перед державою» [871, с.41, 44]. Таке розуміння верховенства права визначає його місце у системі регулювання суспільних відносин як універсального основоположного принципу права.

Друга група підходів намагається розкрити *зміст* принципу верховенства права «за посередництвом вказівки на його складові» [911, с.301]. Іншими словами, на відміну від прихильників підходів першої групи, які намагаються осмислити ідею верховенства права у її цілості, інтегрально, представники другої групи підходять до завдання більш аналітично, поелементно, розкладаючи загальну ідею у спектр засад, необхідних для *реалізації* верховенства права, тобто з точки зору, більш придатної для їх функціонування у законодавчій та правозастосовній практиці. На цій підставі для позначення першого підходу пропонуємо назву *цілісного*, а для другого – *спектрального*¹¹⁸. Зрозуміло, проте, що «розклад» принципу верховенства права на складові не заперечує, а підкреслює об'єднаний (інтегральний) характер цього принципу. Такий підхід є реалізацією уявлення про принципи права як системи вимог (принципів-складових); «кожна з вимог, що становить зміст певного принципу права, також може набувати характеру принципу, але нижчого рівня» [1123, с.82]. Власне спектральний підхід до розуміння принципу верховенства права сприймаємо як методологічний зразок аналізу змісту достатньо абстрактних сучасних принципів права (як загальних, так і галузевих).

У межах *спектрального* підходу різні автори виділяють різну кількість складових верховенства права (див. [911, с.303]). Зокрема, С. Головатий кваліфікує принцип верховенства права як *мегапринцип* (чи навіть *метапринцип*), який включає, зокрема, такі

¹¹⁷ С. Головатий дещо полемічно називає такий підхід «етимологічним тлумаченням» категорії верховенства права в межах «прямолинійно-механістичного підходу» [162, с.66].

¹¹⁸ Автори цитованого дослідження [911] називають перший підхід «поелементним», а другий – «інтегральним»; останній термін, очевидно, завдячує С. Головатому [163, с.167] і має на меті підкреслити не цілісність підходу, а той факт, що у цьому розумінні принцип верховенства права поєднує у собі (інтегрує) декілька принципів-складових.

принципи, як законність, поділ влади, народний суверенітет, демократію, основоположні права і свободи та деякі інші [162, с.72]. Водночас доцільно взяти до уваги позицію, згідно з якою «розкриття принципів права як системи вимог не повинно призводити до того, щоб принцип сприймався як вичерпний перелік таких вимог, оскільки це значно обмежить зміст принципу, реалізації цінностей, які відображає цей принцип» [1123, с.82].

Відмінності у переліках складових цього мегапринципу, пропонувані різними авторами, часто обумовлені контекстом розгляду. Як зазначає Г. Рижков, «у рамках еволюції та розвитку теорії *правової держави* [у німецькому державному праві. – Ю.К.], а також зі збільшенням обсягу судової практики, яка використовувала це поняття, кількість його складових та тісно пов'язаних з ним принципів постійно зростала» [930, с.15]. Так, у Доповіді про верховенство права Венеціанської комісії, де наводиться шість складових, підкреслюється пошук «консенсусу щодо необхідних елементів» (тобто мінімального набору), придатного «у дуже різних правових і державних системах» (параграф 41 Доповіді [203]). Таким чином, запропонований Комісією перелік складових, що є типовим для міжнародних документів такого типу, відіграє роль *мінімального міжнародного стандарту*, який кожна держава відповідно до особливостей власної правової системи та власних проблем державного життя може розширити, не порушуючи стандарту та не спотворюючи самого змісту принципу.

Важливим здобутком узагальнюючих досліджень принципу верховенства права в межах спектрального підходу в українському контексті стало формулювання М. Козюброю системи *основних принципів – складових* доктрини верховенства права [385], які мають визначальне значення для втілення верховенства права у законодавчу і правореалізаційну діяльність у нашій державі. Розроблений М. Козюброю перелік принципів-складових узгоджується із згаданим стандартом Венеціанської комісії, конкретизуючи окремі складові з метою їх адаптації до вітчизняних правових і суспільно-політичних умов. Такими принципами-складовими є: 1) повага до прав і свобод людини; 2) верховенство Конституції; 3) поділ влади; 4) законність; 5) обмеження дискреційних повноважень; 6) принцип рівноправності та рівності перед законом; 7) принцип юридичної визначеності; 8) принцип пропорційності; 9) принцип правової безпеки і захисту довіри; 10) незалежність і безсторонність суду¹¹⁹ [390, с.361-379].

Не всі зазначені принципи-складові викладені у нормах позитивного права; деякі із них є принципами природного права, що, тим не менше, зобов'язують державу і, як правило, зафіксовані у судовій практиці національних судів (у тому числі Конституційного Суду України) та особливо Європейського суду з прав людини. Вони визначають (при належному їх розумінні та застосуванні) у загальному вигляді *зміст*, спрямованість та умови забезпечення верховенства права у сучасній Українській державі¹²⁰. Підкреслимо, що за самим змістом цих засад дотримання кожної з них є *необхідною умовою* здійснення верховенства права; *порушення хоча б одного з цих принципів-вимог є свідченням того, що верховенство права не дотримане*. Проте кожна із цих складових, яка сама є достатньо загальним принципом, потребує відповідного розуміння її власного змісту, без чого не може бути адекватно застосована як у законотворчості, так і в правозастосуванні.

¹¹⁹ Беручи до уваги, що принципи права є вираженням ціннісної основи права (взагалі чи окремої галузі чи інституту), на чому базується їх загальність та регулятивна імперативність, вважаємо, що *перелік принципів – складових принципу верховенства права слід доповнити вимогою щодо пріоритету (вищої юридичної сили) принципу права щодо звичайних норм права*.

¹²⁰ Значимо, що способи реалізації принципів-складових верховенства права у правовій системі держави цілком аналогічні способам імплементації міжнародних правових стандартів, описаним вище (див. підрозділ 1.3.3). Причину цього вбачаємо у їх спільній природі: як і принцип верховенства права, міжнародні правові стандарти є по суті принципами права. Нагадаємо водночас, що й принцип верховенства права сам є міжнародним правовим стандартом [203].

Запропонована М. Козюброю система принципів-складових верховенства права розкриває зміст сутності (*матеріального* розуміння) цього загального принципу. Іноді виокремлюється також *формальний аспект* верховенства права. Матеріальне розуміння включає в себе *формальний аспект* (хоча не зводиться до нього); останній передбачає пошук права у нормативних джерелах (за презумпції відповідності цих джерел вимогам матеріального розуміння). Слід зауважити, що окремі складові формального аспекту верховенства права, такі як *зрозумілість і чіткість права, прозорість правового порядку, доступність правових актів, розумна стабільність права, усталена практика реалізації норм права* [650, с.164-165] заслуговують окремої згадки не лише в аспекті застосування норми права, але й в аспекті законодавчого процесу, в тому числі засад законодавчої техніки, що для нас важливо з огляду на проблеми кодифікації виборчого законодавства.

Принцип верховенства права характеризує «право як явище, що має перевагу над будь-якими рішеннями і діями окремих суб'єктів» [650, с.161]. Тому для реалізації принципу верховенства права важливою є проблема, *де знайти те право, яке має зазначену перевагу*. Найбільш загальні вимоги, що відповідають суті матеріального розуміння верховенства права, включають дві позиції: по-перше, «норми права мають відповідати стандартам основоположних прав і свобод людини і громадянина»; по-друге, «норми права мають відповідати загальним засадам права, іншим принципам природного права» [650, с.168-169] і, додамо, основним галузевим принципам права, якщо мова йде про окрему сферу правовідносин.

Нижче розглянемо окремі аспекти принципу верховенства права, істотні для нашого дослідження.

1.5.2. Складові матеріального аспекту принципу верховенства права

Дотримання прав людини заслуговує на визнання окремим фундаментальним принципом права (його часто називають *принципом гуманізму* [650, с.137-142]); він лежить в основі тріади «опор» європейського конституційного доробку поряд з верховенством права і демократією [163, с.16; 231, с.12]. Як зазначає М. Козюбра, права людини є безпосереднім діючим правом і можуть застосовуватися всупереч закону, якщо закон суперечить фундаментальним правам людини: не відображає природно-правові засади; не відповідає загальноновизнаним міжнародно-правовим принципам і нормам про права людини і громадянина; прийнятий нелегітимним органом державної влади тощо [375, с.92]; більше того, «невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини... складають основу “стримувань і противаг” державній владі, яка завжди має тенденцію до виходу з-під контролю суспільства» [385, с.281]. С. Головатий зауважує, що, хоча й права людини виступають окремим інститутом, принцип *поваги* до прав людини є «істотно вагомим для забезпечення дієвості верховенства права» [163, с.170]. Однак зазначимо, що вимога поваги до прав людини сама по собі є «мегапринципом»: дотримання кожного окремого основоположного права людини і громадянина є окремою імперативною вимогою, яка завжди має пріоритет (вищу юридичну силу) порівняно із звичайними нормами права, а отже, *кожне загальноновизнане суб'єктивне право (чи свобода) породжує принцип права – вимогу дотримання цього суб'єктивного права (свободи)*¹²¹. Як і у випадку принципу верховенства права, кожен такий частковий принцип, породжений конкретним суб'єктивним правом, є необхідною умовою дотримання загального принципу поваги до прав людини, а порушення хоча б одного з таких прав (принципів-складових) є підставою для визнання недотриманим загального принципу. Таке розуміння є істотним у нашому дослідженні

¹²¹ Ще Ґ.Сллінек надавав основоположним правам і свободам значення принципів [225, с.4]. Р. Алексі стверджує: «Завжди, коли положення про основне право гарантує якесь суб'єктивне право, з ним слід пов'язати принаймні один принцип» [1239, s.111]. Польський правознавець Є. Заядло говорить по «норми-принципи, висунуті каталогом прав і свобод індивіда» [1465, s.19].

для вивчення змісту і способів реалізації суб'єктивних виборчих прав, у тому числі тих принципів виборчого права, які пов'язані із суб'єктивними виборчими правами.

У контексті здійснення народного суверенітету і демократії (народовладдя) особливого значення набувають *політичні* права і свободи. За визначенням П. Рабіновича, «політичні права – це можливості людини брати участь у державному і громадському житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, а також громадських об'єднань політичного спрямування» [908, с.19]. Як зазначає Т. Шаповал, політичні права та свободи «зумовлюють можливості участі індивіда не тільки у формуванні і здійсненні влади, а й у суспільно-політичному житті» [1203, с.10]. За влучним висловлюванням Б. Таманаги, «самоуправління – це “*політична свобода*”... Реалізація політичної свободи вимагає можливості реальної участі в ухваленні колективних рішень... та передбачає право голосу і обійняття виборної посади та захист свободи слова, зібрань та спілок» [1095, с.43-44], тобто включає активне й пасивне виборчі права.

Групу політичних прав одноставно виділяють усі дослідники проблеми прав людини (див., наприклад, [396, с.167; 913, с.10-11]; їх істотною рисою є пов'язаність із статусом громадянина¹²². Водночас зауважимо, що *політичні права* слід відрізнити від групи прав, які часом позначають терміном «громадянські права»: носієм останніх є не громадянин, а індивід (людина) [1203, с.11]. В. Шаповал застерігає проти використання терміна «громадянські права», який «може призводити до плутанини», оскільки ці права мають особистий характер, не пов'язані зі статусом громадянина і не відносяться до політичних [1194, с.438]. Як слушно зазначає Н. Богашева, «неоднозначне розуміння природи... “громадянських” прав може мати походження від двозначності терміна, яким позначаються ці права в англійській («*civil rights*») та російській («*гражданские права*») мовах. Обидва терміни... мають два значення, які українською мовою передаються різними термінами – «*громадянський*» (пов'язаний із статусом громадянина, тобто із конституційно-правовими відносинами) і «*цивільний*» (пов'язаний із статусом фізичної особи, тобто з приватно-правовими відносинами)» [73, с.17]. У зв'язку з цими аргументами ми уникаємо вживання терміна «громадянські права», використовуючи для їх позначення термін «цивільні права». Водночас зауважимо, що західні правознавці розрізняють три класи прав людини і громадянина: ліберальні свободи, політичні права та соціальні права [485, с.20]; така класифікація не викликає проблем, зазначених вище.

Проте щодо складу групи політичних прав людини і громадянина єдиної згоди немає. Як зазначалося вище, Б. Таманага відносить сюди виборчі права (активне і пасивне), а також три свободи – слова (сьогодні поширене більш адекватне найменування – «свобода вираження поглядів»), зібрань та об'єднань (асоціацій). Т. Шаповал відносить до політичних прав свободу об'єднання (стаття 36 Конституції), право на участь в управлінні державними справами (стаття 38), право на мирні збори (стаття 39) та право на петиції (стаття 40); що стосується права на вільне вираження поглядів (стаття 34 Конституції), у тому числі свободи поширення інформації, дослідниця стверджує, насамперед, її особистий характер, однак вказує, що відповідне право може набувати політичного характеру [1203, с.11]. О. Скрипнюк серед політичних вказує лише право на об'єднання у політичні партії, справедливо зауваживши, що об'єднуватися у громадські організації можуть і негромадяни; свободу думки і слова теж відносить до громадянських (тобто особистих, цивільних у нашій термінології, прав), серед яких також згадує право на вільне пересування [1021, с.187].

¹²² Т. Шаповал вважає, що існує група політичних прав і свобод, носіями яких можуть виступати не лише громадяни [1204, с.9]. У цьому контексті доцільно звернути увагу на можливість володіння негромадянами виборчими правами на місцевих виборах.

Зауважимо, що свобода вираження поглядів, зафіксована у статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [408], кваліфікується Європейським судом з прав людини як політична свобода; зокрема, у рішенні у справі «Зана проти Туреччини» (1997 р.) Суд зазначив: «Свобода вираження поглядів становить одну із суттєвих основ демократичного суспільства» (пункт 51 рішення [1291]). Така оцінка цієї свободи прийнята в межах «західної правової традиції» (див. [1216, с.426-432]).

З огляду на їх значення для виборчого права, до групи політичних ми відносимо у першу чергу три основоположні свободи: *свободу вираження поглядів, свободу мирних зборів та свободу об'єднання* (останні дві свободи закріплені статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Їх значення для політичного життя в цілому і для здійснення народного волевиявлення надзвичайно велике. *Свобода думки і слова*, право на вільне вираження своїх поглядів і переконань, яка включає свободу пошуку інформації, свободу преси (в т. ч. електронних засобів масової інформації), право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію – це гарантія безпосереднього самовираження особистості в суспільстві, ядро *політичної свободи*, і в той же час це основа формування вільної та інформованої громадської думки, без якої не може існувати громадянське суспільство і демократичний державний порядок. *Свобода мирних зборів* – форма реалізації індивідуальної свободи вираження поглядів, завдяки якій останні зіставляються з поглядами інших особистостей та з громадською думкою. *Свобода об'єднання*, насамперед у політичні партії, є продовженням двох попередніх свобод; вона реалізує право особи знаходити себе у тривалому і стійкому колективі однопідумців та передбачає правовий захист таких об'єднань¹²³. Саме ці свободи створюють можливість *вільного формування волі виборців* під час виборів, що є складовою принципу вільних виборів (див. підрозділ 4.2). Водночас зазначимо, що Конституція (статті 34, 37 та 39) передбачає можливість обмеження цих прав і свобод з підстав, які відповідають критеріям, встановленим Європейським судом з прав людини: такі обмеження мають бути *необхідними у демократичному суспільстві*, бути *встановленими законом*, відповідати цілям, встановленим Конституцією України і бути *пропорційними* (співмірними) цим цілям [1216, с.468].

У контексті виборів принципову роль відіграє суб'єктивне право, передбачене статтею 38 Конституції, відоме під назвою «право на участь в управлінні державними (публічними) справами». Більш детально в аспекті виборів це право розглянуто нижче (див. підрозділ 2.1.1).

Важливими для виборчих правовідносин є свобода пересування і право вільного вибору місця проживання, у тому числі право вільно залишати територію України і гарантоване право на повернення в Україну (стаття 33 Конституції). Це суб'єктивне право, без сумніву, відноситься до особистих немайнових (цивільних) прав; проте законодавче визначення змісту й обсягу цього права та істотне змішування з цивільним (майновим) правом на житло засвідчує його вкрай недостатнє вивчення правовою наукою. Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання має істотне значення у декількох аспектах: щодо реєстрації виборців і, зокрема, права голосу на місцевих виборах, а також щодо дотримання цензу осілості в аспекті пасивного виборчого права на загальнодержавних виборах. Проблеми, пов'язані із недоліками законодавчого регулювання механізмів здійснення і гарантування важливого конституційного права на свободу пересування у сфері виборчого права, розглянуто нижче (див. підрозділи 2.3.5, 2.4.5).

Дещо несподівано, однак у виборчих правовідносинах істотними є певні аспекти соціально-економічних прав громадян. Це пов'язано із залученням громадян до роботи у виборчих комісіях (крім Центральної виборчої комісії).

¹²³ Щодо змісту права на вільне об'єднання див. [73, с.18].

По-перше, мова йде про рівень оплати праці членів виборчих комісій, звільнених від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи. Розмір такої оплати повинен відповідати вимогам статті 43 Конституції, яка гарантує право на працю, в тому числі заробляти собі на життя працею; у зв'язку з цим виборче законодавство гарантує оплату праці звільнених членів комісії не нижче середньої заробітної плати за основним місцем роботи, а для осіб, що тимчасово не працюють, – не нижче розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на момент її нарахування (частина друга статті 47 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина друга статті 40 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина десята статті 28 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Розмір відповідних мінімальних виплат встановлюється Кабінетом Міністрів України (див. Постанову КМУ № 966 від 28.07 2004 р. [864]) і достатньо часто переглядається у зв'язку з підвищенням мінімальної заробітної плати у країні.

По-друге, виборче законодавство безпосередньо вказує, що оплата праці у виборчій комісії особи, зареєстрованої як безробітна, не може бути підставою для зміни її статусу та припинення виплати допомоги по безробіттю; тимчасове залучення до роботи у складі виборчих комісій не може впливати на розмір (очевидно, у бік зменшення чи припинення) тих соціальних виплат (у тому числі пенсій, субсидій), які залучені особи мають на підставі законодавства України (частина шоста і сьома статті 47 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина шоста і сьома статті 40 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина чотирнадцята і п'ятнадцята статті 28 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Зазначені положення, які вперше були передбачені Законом України «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 року¹²⁴ [765], покликані забезпечити дотримання загального *принципу справедливості*: залучення особи до виконання певних обов'язків державної (загальносуспільної) важливості не повинно погіршувати соціальних умов її існування та рівня її добробуту. Підкреслимо, що досягнення поставленої мети цих норм істотно неповне: отриманий особою дохід від роботи у складі виборчої комісії істотно менший від тих втрат, які особа зазнала б при формальному застосування соціального законодавства. Вважаємо, що рівень оплати праці членів виборчих комісій слід переглянути в бік істотного підвищення.

Для реалізації верховенства права в Україні як конституційній правовій державі принципове значення має *верховенство Конституції та пряма дія її норм* (частини друга і третя статті 8 Конституції). Як зазначають науковці, «у визнанні верховенства конституції закладена... ідея підпорядкування держави конституції, праву» [1100, с.27].

Принцип верховенства Конституції визначає її найвище місце в ієрархії джерел права України. М. Козюбра вказує, що, «крім вимог забезпечення правового характеру законів та інших нормативних актів, а отже, принципу верховенства права “у матеріальному значенні”, Конституція України містить також ряд вимог до нормативно-правової системи, додержання яких забезпечує верховенство права “у формальному значенні”»; однак цим пряма дія норм Конституції України не обмежується: «така дія властива для всіх форм державної діяльності: законодавчої, виконавчої та судової» [385, с.155].

Для нашого дослідження важливо¹²⁵, що Конституція закріплює виборчі права громадян (статті 38, 70, 76, 103 Конституції), основні принципи виборчого права (стаття 71), а також визначає рівень нормативного регулювання виборів – «виключно законами» (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції).

¹²⁴ Ці положення вперше були включені до тексту закону у 2005 р. при розгляді законопроекту № 6531-2 у другому читанні з ініціативи автора (див. поправки 532, 533 Порівняльної таблиці до зазначеного законопроекту [886]).

¹²⁵ Більш детально про місце Конституції України серед джерел виборчого права див. підрозділ 10.4.2.

В аспекті законодавчої діяльності «пряма дія Конституції означає, що, приймаючи закони, він (законодавець. – Ю.К.) має лише конкретизувати і деталізувати конституційні положення, а також встановлювати процесуальні форми їхньої реалізації. Відступати від букви і духу Основного Закону, від закладених у ньому ціннісних орієнтирів, він не має права» [385, с.289]. Особливо безкомпромісно слід ставитися до дотримання конституційних приписів (якими б загальними за своїм формулюванням вони не були) у сфері виборів, які є інструментом здійснення народного волевиявлення, реалізації народного суверенітету. Порушення норм Конституції як у законодавчому (при прийнятті виборчих законів та інших пов'язаних нормативних актів), так і безпосередньо у виборчому процесі (зокрема, в актах правозастосування) має ознаки узурпації влади в державі і повинне розцінюватися як спроби позбавити Український народ його суверенітету. На жаль, це фундаментальне положення верховенства права ще далеке від реалізації у сфері виборчої нормотворчості та інтерпретації (тлумачення) відповідних конституційних норм в Україні.

Принцип поділу (розподілу) влади¹²⁶ спрямований на забезпечення дії принципу верховенства права; він «передбачає існування відносно самостійних і незалежних одна від одної гілок (напрямів) влади – законодавчої, виконавчої і судової, та встановлення між ними таких взаємовідносин, які унеможливили б зосередження всієї державної влади або більшої її частини в руках одного органу держави... , а тим більше в руках однієї особи» [385, с.293]. На думку В. Нерсисянца, принцип поділу влади уособлює *інституційно-правову* компоненту верховенства права поряд із гуманітарно-правовою (повага до прав людини) і нормативно-правовою (верховенство Конституції) компонентами [564, с.106].

Вихідна ідея поділу влад ґрунтується на переконанні, що «політичну свободу буде краще захищати, якщо влада не буде перебувати в одних і тих же руках» [564, с.90]. Як зазначає Р. Алексі, поділ влади є необхідною умовою того, щоб права людини стали нормами позитивного права [11, с.184]. Захист від сваволі, гарантією якого має стати принцип поділу влади, стосується не лише прав людини, а й усього правопорядку у державі і суспільстві, у тому числі у публічно-правовій сфері.

Принцип поділу влади передбачає не просто інституційне чи функціональне розділення виконання певних функцій держави (за зауваженням М. Козюбри, «гілки влади» не повинні бути відокремлені «якоюсь китайською стіною» [385, с.294]); відповідні органи повинні взаємодіяти між собою, забезпечуючи повноцінне і взаємоузгоджене функціонування державного апарату. При цьому, за великим рахунком, не повинно допускатися взаємопроникнення (змішування) компетенцій відповідних органів.

Взаємодія гілок (галузей) влади має полягати у реалізації механізмів *стримувань і противаг*, які забезпечують їх збалансування і взаємний контроль, не допускають переваги однієї гілки (галузі) влади над іншою. За влучним зауваженням О. Скрипнюка, «одним з логічних наслідків концепції “стримувань і противаг” є постійне дотримання жорсткої заборони (своєрідної політико-правової табуїзації) на концентрацію влади в руках однієї особи чи обмеженого кола осіб» [1020, с.143].

Це зауваження насамперед стосується взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади. Недопущення підпорядкування одної із цих гілок іншій, що загрожує проявами авторитаризму, узурпацією влади та порушеннями прав людини, може бути гарантоване сильною і незалежною судовою владою «не лише як головного гаранта прав і свобод людини, а й інституту, що відіграє системоутворюючу роль у механізмі “стримувань і противаг”» [385, с.295]. Як зауважує Р. Алексі, поділ влади є необхідною умовою набуття правами людини «зобов'язуючої сили права»; «якщо не забезпечити незалежність судів і законслухняність влади, все тоді залежить виключно від політичної волі тих сил, у чиїх

¹²⁶ В. Шаповал віддає перевагу терміну «розподіл влад», а елемент цього розподілу вважає більш послідовним називати «галуззю» (а не «гілкою») влади; див. [1194, с.111, 113].

руках знаходяться законодавча, судова та виконавча влада. Як показує досвід, у таких державах права людини не відіграють жодної ролі... Тому поділ влади є необхідною умовою справжньої трансформації прав людини в право, тобто трансформації яка б відповідала постулату їхнього пріоритету» [11, с.184-185].

Принцип поділу влади, крім функціонального та інституційного, має ще персональний аспект. Як зазначає німецький правознавець І. фон Мюнх, «відокремленими одна від одної мають бути саме різні функції державної влади... а також органи, які виконують ці функції... і, врешті-решт, особи, які в цих різних функціях і органах діють» (цит. за: [930, с.35]). З цієї точки зору поділ влади знаходить своє вираження у двох важливих для виборчого права інститутах – *несумісності* і *невиборності*; ці інститути розглянуті нижче у контексті загальності пасивного виборчого права (див. підрозділ 2.4.9).

Принцип поділу влади необхідно враховувати також при визначенні місця системи виборчих комісій як органів, наділених владними повноваженнями, у механізмі держави; ці питання розглянуті нижче (див. підрозділ 9.1.3).

1.5.3. Складові формального аспекту принципу верховенства права

Серед принципів – складових верховенства права, які забезпечують *формальний аспект верховенства права*, важливе місце займають *законність, юридична визначеність та обмеження дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень*. Суть цього аспекту верховенства права сформульована С. Погребняком: «З формальної точки зору верховенство права полягає в тому, що в суспільстві мають існувати правові норми, яких дотримуються всі суб'єкти, у тому числі держава... Основні цінності, які асоціюються з цим аспектом верховенства права, – порядок, передбачуваність, упевненість, законність, правова безпека» [650, с.163]. На відміну від матеріального аспекту, який полягає в існуванні певних визначених вимог щодо *змісту* позитивного права, формальний аспект верховенства права наголошує на *існуванні* позитивного права (відповідного змісту), обов'язкового для всіх, насамперед для державного апарату [649, с.30]. Таким чином, ці вимоги – складові принципу верховенства права певною мірою спрямовані до законодавства як джерела права.

Особлива роль серед цих складових належить *принципу законності*. Цей принцип історично формулювався як «верховенство закону». Ідея верховенства закону має позитивістське походження і базується на нерозрізненні права і закону. Б. Таманага зазначає: «Наголос у формальній законності – на правовому порядку, встановленому і підтримуваному урядом» [1095, с.138]. Проте таке розуміння верховенства закону «сумісне з режимом, побудованим на законах з несправедливим або злочинним змістом»; як приклади наводяться історичні ситуації у США та Південній Африці, де свого часу законними (і в позитивістському сенсі «правовими») були явища рабства, расової сегрегації та апартеїду¹²⁷, у зв'язку чим Б. Таманага говорить про «порожнечу формальної законності» [1095, с.108].

У сучасній правознавчій літературі немає чіткого розуміння терміна «верховенство закону». Звичайно, позитивістське тлумачення принципу верховенства права лише як формальної законності є цілком недостатнім; поняття верховенства закону ніяк не можна вважати тотожним поняттю верховенства права. Вітчизняні правознавці часто розуміють верховенство закону саме у сенсі *законності* (див., наприклад, [594]), причому заснованої на *правовому законі*, або акцентують верховенство закону як визнання його вищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів [120, с.86].

¹²⁷ При цьому Б. Таманага не згадує загальновідомі, але такі, що вже «набили оскомку», приклади режимів гітлерівської Німеччини чи сталінського СРСР, які також базувалися на позитивістському (формальному) розумінні «верховенства закону».

У поєднанні з іншими складовими, що визначають зміст формального закону, вимога законності належить до складових принципу верховенства права у його сучасному розумінні. Взаємозв'язок ідеї верховенства права та законності підкреслював Ю. Тодика: «Розгляд принципу верховенства права поза верховенством Конституції і законів – це шлях до беззаконня та вседозволеності, а визнання тільки принципу верховенства закону поза системним розумінням принципу верховенства права – шлях до прийняття несправедливих, негуманних, недемократичних законів» [1119, с.67-68].

Викладаючи зміст принципів-складових верховенства права, М. Козюбра підкреслює: «Верховенство права передбачає... законність, основу на визнанні й беззастережному прийнятті найвищої цінності людини, її забезпеченні від свавілля владних інституцій та їх посадових осіб, тобто законність, яка у вітчизняній літературі досить часто іменується правозаконністю» [385, с.297]. Н. Кузнецова наголошує на відповідному місці *правового* закону серед правових категорій, що визначають правопорядок; на думку науковця, «можна говорити про категорію правопорядку як про логічний ланцюжок: принцип верховенства права → правовий закон → принцип законності → демократичний правопорядок» [466, с.112]; така послідовність ілюструє місце вимоги законності у складі принципу верховенства права. Європейський суд з прав людини ствердив, що стандартна вимога «відповідно до закону» стосується «якості відповідного закону, вимагаючи, щоб він був доступний відповідній особі, яка повинна бути здатною передбачити його наслідки для себе, і сумісним з принципом верховенства права» (пункт 170 рішення у справі «Алієв проти України» [1263]; див. також пункти 27, 32 рішення у справі «Круслін проти Франції» [1274]).

Принцип законності насамперед спрямований на регулювання діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб¹²⁸; М. Козюбра стверджує, що він не повинен поширюватися на всіх суб'єктів права, зокрема на громадян та їх об'єднання, оскільки «порушення закону останніми охоплюється поняттям правопорядку» [385, с.297]. Проте досі все ще більш поширене дещо інше розуміння принципу законності; за спостереженням В. Авер'янова, «за панівною у вітчизняній юридичній науці ідеологією юридичного позитивізму принцип верховенства закону (принцип законності) означає неухильне дотримання вимог законів як в інших джерелах нормативно-правового регулювання, так і безпосередньо в суспільних відносинах» [3, с.72]. Ілюстрацій такого підходу все ще, на жаль, багато. Так, наприклад, І. Невзоров вважає, що «законність обґрунтовується як заснована на провідній правовій ідеї вимога суворого та неухильного дотримання і виконання або застосування норми права. Ідеологічним підґрунтям цієї вимоги є положення про загальнообов'язковість права» [561, с.6]; подібні твердження повторюють і деякі інші дослідники. Обґрунтування цих тез, на наше переконання, демонструє рецидив старого, певною мірою «державоцентристського» підходу (на противагу проголошеній Конституцією «людиноцентристській» ідеології; див. [3, с.73]).

Зміст принципу законності виражений статтею 19 Конституції; він по-різному адресований суб'єктам владних повноважень, з одного боку, і громадянам та іншим (невладним) суб'єктам права, з іншого. Відмінність змісту принципу законності у цих його двох проявах засаднича: суб'єкт владних повноважень зобов'язаний робити тільки те, що *прямо передбачене законом* (частина друга статті 19), тоді як загального суб'єкта *не можна змусити* чинити так, як це *прямо не передбачено* законом (частина перша статті 19) [432]. Така нерівність правових статусів є виразом тенденції більшого обмеження правом (і законом) носіїв влади порівняно з іншими суб'єктами і насамперед людиною,

¹²⁸ Як стверджує Г. Рижков, у німецькій конституційно-правовій доктрині у контексті правової держави мова йде про *принцип законності управління* (див. [930, с.39]).

яка визнана найвищою соціальною цінністю (стаття 3 Конституції); таким чином, і тут знаходить свій вираз принцип верховенства права.

В аспекті діяльності суб'єктів владних повноважень принцип законності, як вказує М. Козюбра, означає, що «жоден акт управління не може підняти своїм регулюванням закон, а будь-яка дія або повноваження державного органу повинні мати свою підставу саме в законі» [385, с.297]. Поділяючи висловлену М. Козюброю позицію, С. Головатий навіть пропонує звузити зміст принципу законності, зводячи його до «принципу ієрархії юридичних норм» [163, с.167]. З такою інтерпретацією принципу законності погодитися не можемо: хоча ідея вищої юридичної сили закону стосовно підзаконних (нормативних та правозастосовних) актів, без сумніву, є наслідком принципу законності, вважаємо, однак, що це розуміння надто звужує і збіднює зміст принципу законності.

Однак позиція, сформульована М. Козюброю, має інший важливий наслідок, на який звернув увагу В. Авер'янов, – істотну роль законодавчої регламентації *процедур діяльності* органів виконавчої влади¹²⁹ (і більш широко – органів управління). В. Авер'янов підкреслював: «Головне, що адміністративні процедури здатні забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму і свавілля з боку службовців органів виконавчої влади» [3, с.74]. При цьому деталізація регулювання таких процедур, спрямована на удосконалення якості роботи управлінського апарату, і спричинена цим певна складність для їх сприйняття пересічними громадянами не може бути підставою для відмови від такої регламентації [3, с.75].

Вимога чіткої регламентації процедур діяльності органів управління – це прямий наслідок частини другої статті 19 Конституції України. У зв'язку з цим викликає сумнів конституційність (відповідність частині другій статті 19 Конституції) поширеної практики встановлення низкою органів (у тому числі Центральною виборчою комісією) власного регламенту (навіть у випадках, коли це передбачено відповідним законом). У цьому відношенні принциповим є положення частини п'ятої статті 82 Конституції, яка вимагає затвердження Регламенту Верховної Ради України законом України, на чому неодноразово акцентував Конституційний Суд України¹³⁰. Зауважимо, що, окрім можливості оперативної зміни положень власного регламенту (а значить, способу своєї діяльності всупереч статті 19 Конституції) самим відповідним органом, що слід оцінити як негативне явище, така практика суперечить загальноновизнаному принципу *neto iudex in causa sua* («ніхто не може бути суддею у власній справі»).

Положення частини першої статті 19 Конституції (яке за своїм змістом означає: «дозволено все, що не заборонене законом»), не менш важливе; воно визнає як свободу людини і громадянина, так і свободу діяльності інших суб'єктів громадянського суспільства (суб'єктів публічних правовідносин) та юридичних осіб (суб'єктів приватних правовідносин). Для цих суб'єктів закон (у тому числі Конституція) встановлюють тільки *межі* вільної поведінки (по суті, певні обмеження здійснення прав), відокремлюючи сферу свободи (реалізації власної волі суб'єкта), не обмеженої законом, від сфери, де існують суспільні потреби обмежити таку свободу, зокрема, потребами забезпечити свободу інших суб'єктів. Необхідність існування таких обмежень сфери свободи впливає

¹²⁹ Важливість чіткої регламентації способу діяльності *учасників судового процесу* (і насамперед *суду*) давно сприйнята доктриною і практикою права і має наслідком існування процесуальних галузей законодавства. Нижче ми покажемо, що ця спільна риса регламентації юридичних процесів повністю поширюється і на виборчий процес (див. підрозділ 8.3.1).

¹³⁰ Див. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 01.04.2008 р. [965], яке містить посилання на попередні правові позиції Суду з цього питання. Підкреслимо, що, обґрунтовуючи свою позицію, Суд посилається, зокрема, на частину другу статті 19 Конституції України (див. пункт 4.3 мотивувальної частини зазначеного рішення). Оскільки зазначене конституційне положення стосується усіх органів державної влади, вважаємо, що рішення Суду має поширюватися також на регламенти інших органів, у тому числі його самого.

із самого факту суспільного життя, у якому різні особи (та інші суб'єкти) вступають у взаємовідносини, які зачіпають права та інтереси одні одних. Як стверджує стаття 23 Конституції, «кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей» [432]; цей же принцип стосується і діяльності інших (невладних) суб'єктів громадянського суспільства чи юридичних осіб.

Зазначені межі здійснення прав і свобод, які мають бути встановлені власне законом (у тому числі Конституцією), однак не підзаконним актом і не судовим рішенням, повинні відповідати цілям, задля досягнення яких вони встановлені, тобто бути співмірними (пропорційними) до цих цілей [650, с.192-193]. Тим самим забезпечується дотримання *принципу пропорційності*¹³¹, який належить до матеріального аспекту принципу верховенства права. Як зауважує М. Козюбра, в основу цього принципу покладена ідея, за якою загальний інтерес не може бути таким, що порушує свободу окремої особи (див. [385, с.308]). Метою реалізації цього принципу, за визначенням С. Погребняка, є «забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чиї права обмежуються» [649, с.36].

Зауважимо, що існує певна відмінність у способі встановлення певних правових меж для діяльності суб'єктів, не наділених публічно-владними повноваженнями, у сферах регулювання відповідно приватного (зокрема цивільного) і публічного (насамперед конституційного) права. У першому випадку межі більш широкі і більш загальні, що пояснюється тим, що у кожному конкретному випадку приватні правовідносини зачіпають права й інтереси обмеженого кола осіб, а отже, не потребують особливої регламентації. У другому випадку внаслідок природи публічних правовідносин коло учасників цих відносин, як правило, значно ширше, а в деяких випадках (як під час виборчого процесу) – навіть невизначене, а цілі їх діяльності часто конкурентні (взаємно виключні). Тому поведінка (дії) одного суб'єкта таких правовідносин можуть зачіпати (перешкоджати їх реалізації) права та законні інтереси одночасно багатьох інших суб'єктів. Внаслідок цього закон повинен встановлювати достатньо чіткі межі такої вільної поведінки, яка б не перешкоджала діяльності інших суб'єктів; більше того, в деяких випадках, зокрема, у сфері виборчих правовідносин, може виникати суспільна потреба встановлювати законом конкретні *процедури* реалізації прав та законних інтересів суб'єктів, які, взагалі кажучи, діють відповідно до положення частини першої статті 19 Конституції. Можна стверджувати, що чим ближчі відповідні дії суб'єкта права до здійснення влади, зокрема влади народу, до народного волевиявлення, до реалізації якого залучається одночасно величезна кількість суб'єктів, тим більша потреба регламентувати спосіб діяльності відповідного суб'єкта, що слід розглядати як *встановлення процедури реалізації* відповідних прав і свобод, однак не як їх обмеження за змістом чи обсягом.

Принцип законності щодо виборів і референдумів зафіксований у вже згаданому пункті 20 частини першої статті 92 Конституції. Оскільки фундаментальні виборчі права та базові принципи виборчого права визначені Конституцією, основною функцією закону є врегулювання виборчих процедур, які, зокрема, мають за мету забезпечити позитивну реалізацію виборчих прав громадян та інших суб'єктів у їх взаємоузгодженні (в дусі статті 23 Конституції), а також процедур захисту порушених прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу [557, с.12].

Принцип законності, як він виражений зазначеним конституційним положенням, вимагає, щоб усі основні виборчі процедури були встановлені законом; стосовно виборчих

¹³¹ С. Рабінович вважає, що принцип пропорційності (домірності) виступає альтернативою принципу рівності [915, с.141]. Зауважимо, в рамках принципу рівного виборчого права (який є «проекцією» загальноправового принципу рівності) існує концепція «пропорційної рівності» (див. підрозділ 3.1), що є специфічним поєднанням цих двох ідей.

комісії (зокрема, ЦВК) це вимагає, відповідно до частини другої статті 19 Конституції, щоб виборчі комісії діяли «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тому процедури діяльності виборчих комісій достатньо чітко врегульовані законом. Крім того, рішення, які приймають виборчі комісії, повинні базуватися на нормах закону і прийматися в межах повноважень, встановлених законом. Насамперед це стосується Центральної виборчої комісії, яка уповноважена приймати як розпорядчі рішення, які стосуються основ організації виборів, так і в певних межах нормативні рішення на виконання вимог закону. Більш детально принцип законності стосовно виборчого процесу та, зокрема, виборчих комісій розглянуто нижче (див. підрозділи 8.5.2 та 9.4.4).

До формального аспекту принципу верховенства права відносяться також вимоги *обмеження дискреційних повноважень та юридичної визначеності*. Ці два принципи тісно пов'язані як між собою, так із принципом законності.

Перший із цих принципів означає мінімізацію можливостей прийняття рішень державними органами на власний розсуд. О. Євсєєв розрізняє «сильну» і «слабку» дискрецію, стверджуючи: «під дискреційними повноваженнями необхідно розуміти сукупність прав і обов'язків органів публічної влади, їх посадових осіб, що надають останнім можливість на свій розсуд: а) визначити вид і зміст ухваленого рішення або б) вибрати один із декількох передбачених законодавством варіантів рішень. У першому випадку суб'єкт конституційно-правових відносин повинен керуватися загальними конституційними принципами («сильна» дискреція), а в іншому – конкретно конституційно-правовою нормою або нормами («слабка» дискреція)» [234, с.11]. Проте, незалежно від характеру («сили») дискреції, проблемність дискреційних повноважень полягає в тому, що в межах розсуду адміністративного органу може відбуватися зіткнення публічного інтересу (не кажучи вже про протиправні інтереси суб'єктів прийняття рішень) з правами та свободами людини. За слухним зауваженням М. Козюбри, широкі дискреційні повноваження органів виконавчої влади та їх посадових осіб часто призводять до порушень прав і свобод громадян, створюють ґрунт для корупції та інших зловживань [381, с.14-15]. Як вказує польський правознавець А. Блась, «якщо адміністративний орган, який володіє дискреційною компетенцією... буде вирішувати про підтвердження, визнання чи відмову громадянину щодо певних його управнень, ... може дійти до рішення, яке порушує суттєве основне право громадянина» [1249, s.14].

У межах законності джерелом дискреційної влади певного органу є бланкетна (від-сильна) норма, яка, за висловом А. Блася, «виконує функцію законодавчого квазі-делегування» [1249, s.16]. Іншими джерелами дискреції можуть бути дефекти нормативного регулювання – незрозумілість, неповнота норми або її суперечність щодо іншої норми, які «допускають можливість необмеженого розсуду в процесі правозастосування і можуть призвести до свавілля» [650, с.182]. Тому принцип обмеження дискреційних повноважень у першу чергу вимагає якомога повнішого регулювання на рівні закону питань, пов'язаних із змістом та реалізацією прав і свобод людини і громадянина (як це передбачено пунктом 1 частини першої статті 92 Конституції), а також високої якості законодавчої діяльності, яка забезпечує повноту, ясність, однозначність та несуперечливість (у сенсі відсутності колізій) регулювання.

Крім того, дотримання встановлених законодавчо меж розсуду виконавчої влади слід забезпечувати належним контролем. Як слушно зауважує А. Блась, «у сфері прав і свобод громадян... жодне довільне втручання не може бути сприйняте, якщо не буде повних можливостей його судового контролю» [1249, s.19]. Цим засвідчується важливість вимоги *незалежного і безстороннього суду* у складі принципу верховенства права. Зауважимо, що у виборчому процесі (де суб'єктом, якому надається певна адміністративна дискре-

ція, є кожна виборча комісія) належний судовий контроль необхідний не лише в аспекті виборчих прав громадян, але й стосовно дотримання принципу законності та основних принципів виборчого права у цілому.

Деякі автори стверджують, що «надання державним органам дискреційних повноважень вступає у суперечність із самим принципом верховенства права» [570, с.608]. На практиці, звичайно, зовсім уникнути розсуду органу управління неможливо. Однак важливо, як зазначає М. Козюбра, посилаючись на правові позиції Європейського суду з прав людини, щоб дискреційні повноваження та способи їх здійснення були вказані з достатньою ясністю для того, щоб вони не переросли у свавільне здійснення влади [385, с.304]. Це означає, що для такої дискреції закон повинен встановити певні межі у вигляді цілей і засобів їх досягнення. Законодавча регламентація процедур діяльності суб'єктів владних повноважень, тобто встановлення «належної процесуальної правової процедури» [650, с.176], зокрема, також має за мету досягнення максимального звуження обсягу їх дискреційних повноважень [385, с.305]. Зазначимо, що обмеження дискреційних повноважень означає, що будь-який орган виконавчої влади не тільки не може сам визначати свої владні повноваження, а й встановлювати їх підзаконними актами для підпорядкованих йому органів. У контексті виборів це означає не лише максимально можливе обмеження свободи розсуду Центральної виборчої комісії, але й заборони ЦВК своїми актами встановлювати широкі межі дискреції для підпорядкованих їй виборчих комісій – окружних, територіальних (місцевих виборів), дільничних. Наявність дискреційних повноважень виборчих комісій призводить до виникнення певних «технологій» фальсифікації результатів виборів. Так, дискреційне повноваження окружної виборчої комісії визнати (або не визнати) дійсним голосування на виборчій дільниці у разі створення протиправних перешкод членам комісії чи офіційним спостерігачам щодо участі (присутності) при проведенні голосування виборців та підрахунку голосів, яке було передбачене пунктом 2 частини п'ятнадцятої статті 94 Закону «Про вибори народних депутатів України»¹³² [733], давало можливість навмисно «інсценізувати» такі порушення для анулювання результатів голосування небажаного характеру, водночас не визнаючи голосування недійсним там, де такі порушення були вчинені із протиправною метою.

Прикладом ситуації, коли Центральна виборча комісія сама для себе встановлювала порядок дій, стало вирішення питання територіальної організації виборів напередодні виборів народних депутатів України 2012 р. Закон «Про вибори народних депутатів України» у чинній на той час редакції [733] не містив достатнього регулювання критеріїв та процедур утворення виборчих округів та виборчих дільниць. Цю законодавчу прогалину заповнила своїм рішенням ЦВК, затвердивши, зокрема, «Порядок утворення звичайних, закордонних та спеціальних виборчих дільниць на постійній основі» (див. [835]). Таким чином, зазначений акт визначає порядок дій не лише самої ЦВК, а й суб'єктів подання пропозицій щодо утворення виборчих дільниць. Отже, ЦВК сама для себе і для інших суб'єктів встановила спосіб дій, не передбачений законом.

Така позиція ЦВК знайшла свій вияв при розгляді заяви про порушення вимог частини другої статті 18 Закону щодо утворення виборчих округів з дотриманням меж Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Відмовляючи у задоволенні заяви щодо віднесення до одного з округів у м. Києві виборчої дільниці, розміщеної у Київській області, ЦВК ствердила, що вона діяла на підставі затвердженого нею ж Порядку, не пославшись на жодне положення Закону [799].

Принцип юридичної (правової) визначеності «означає вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, що адресовані безпосередньо громадянам» [385, с.305] і, додамо, іншим невіддільним суб'єктам, таким як політичні

¹³² Зазначене положення було виключене у 2013 р. і в чинній редакції Закону відсутнє.

партії, громадські організації, підприємницькі товариства. У тому випадку, коли цей принцип спрямований на регулювання повноважень і способу діяльності органу влади, він за своєю суттю означає обмеження його дискреції¹³³, чим визначається змістовний зв'язок юридичної визначеності із попереднім принципом. Однак цей принцип важливий і стосовно інших суб'єктів права, насамперед громадян (приватних осіб), для яких «застосування [правових] актів повинне бути передбачуване» [650, с.179]. Цей принцип є одним з найстаріших з числа складових верховенства права; як зазначають науковці, відповідне положення міститься ще в «Дигестах Юстиніана» [144, с.139].

Роль вимоги юридичної визначеності у правовій системі важлива в аспекті дотримання правопорядку: «коли кожному членові суспільства зрозумілі його права й обов'язки, він має певну свободу дій і рішень у межах правового простору» [593, с.4]. Проте цей акцент не головний у контексті верховенства права. С. Погребняк виокремлює у змісті принципу правової визначеності (який, за зразком принципу верховенства права у цілому, також розкладається на вимоги-складові) дві групи відповідних вимог: вимоги до нормативно-правових актів і вимоги до їх застосування. Аналізуючи першу групу вимог до самих актів, науковець підкреслює їх природний поділ на вимоги змістовні та процедурні. Перші стосуються зрозумілості і доступності нормативних актів, їх несуперечливості та повноти (без прогалин) регулювання. Процедурні вимоги включають обов'язковість оприлюднення нормативних актів, розумну стабільність права, вимогу послідовної правотворчості, яка включає заборону необґрунтованих і непослідовних змін регулювання, а також заборону зворотної сили актів¹³⁴ та надання достатнього часу для змін у системі правовідносин, викликаних прийняттям нового закону; важливою є також вимога «одноманітного застосування закону» [649, с.36], що включає однакове його розуміння і застосування як у межах певного значного проміжку часу (неприпустимість непередбачуваної зміни тлумачення відповідних законодавчих положень¹³⁵), так і в межах усієї території України (неприпустимість «регіональних особливостей» розуміння змісту законодавчих положень).

Вимога юридичної визначеності в аспекті змісту нормативних актів навіть за умови відсутності дефектів регулювання (прогалин, нечіткостей чи колізій) перебуває у певній діалектичній суперечності з самим нормативним характером відповідного акта. Останній вимагає існування достатньо загальних норм, спрямованих на регулювання широкого набору однорідних чи суміжних правовідносин. Водночас, як слушно зазначається, «чим більш широкий зміст мають нормативні положення, тим меншим є рівень їх формальної визначеності» [570, с.594]. Тому законодавець має завданням знаходження розумного балансу між загальним і казуїстичним характером регулювання. Проте такий баланс не може бути встановлений єдиним чином для всіх сфер правового регулювання: саме поняття «розумного балансу» не є нормативним, воно належить до категорії оціночних понять, які вимагають розкриття свого змісту в залежності від конкретних обставин шляхом тлумачення. Оціночні поняття часто зустрічаються у тексті нормативних актів; саме

¹³³ Тісний зв'язок принципів юридичної визначеності та обмеження дискреційних повноважень влади призводить до того, що деякі автори об'єднують їх в один; так, наприклад, автори тлумачного словника «Парламентаризм» вважають, що зміст принципу юридичної визначеності «передбачає прогнозованість дій чи бездіяльності державних органів, їхніх посадових і службових осіб, а також зрозумілість і прогнозованість законодавства» [630, с.502-503].

¹³⁴ Взагалі кажучи, зазначена заборона складає основний зміст іншого принципу-складової верховенства права – принципу *правової безпеки і захисту довіри*, який забезпечує впевненість особи в тому, що її «правове становище залишатиметься стабільним і в майбутньому не погіршуватиметься» [385, с.311; 390, с.371] (див. також [930, с.93-94]). С. Погребняк розглядає принцип юридичної визначеності досить широко, включаючи до його змісту також вимоги обмеження дискреційних повноважень та правової безпеки.

¹³⁵ Приклад такої непередбаченої зміни тлумачення норм виборчого законодавства щодо обмежень пасивного виборчого права на місцевих виборах розглянутий у підрозділі 2.4.1.

вони часто надають регулюванню достатньої загальності і динамічності. Проте слушним є зауваження, що «оціночне поняття певною мірою завжди (крім випадків, коли оціночне поняття розкривається в законодавстві [і таким чином перестає бути оціночним. – Ю.К.] чи спеціальній літературі) створює ситуацію недостатньої правової визначеності» [570, с.602-603].

Ю. Тихомиров, підкреслюючи діалектику загального (абстрактного) регулювання, в якому центральну роль відіграють принципи права, та конкретного (більш казуального) регулювання, в рамках якого звичайні норми конкретизують зміст вимог принципів права стосовно більш часткових ситуацій, зазначає: «За останні роки в Європі робиться акцент на високий ступінь регулятивності принципів права. Їх повне і послідовне втілення виключає... детальні норми в законах та інших актах задля уникнення їх неперервних змін і заповнення прогалів. Ці норми чиновники і влада повинні освоїти. Таке судження можна тільки вітати, однак його все-таки треба пов'язувати з детальною регламентацією прав та обов'язків держорганів, господарюючих суб'єктів для стримування звичного потоку підзаконних актів і волюнтаристських рішень та дій в силу адміністративного розсуду» [1110, с.171].

Виборче законодавство традиційно критикують за його начебто надмірну деталізацію (див., наприклад, [634]). Проте мета такого детального регулювання – насамперед забезпечити *юридичну визначеність* для усіх суб'єктів виборчого процесу та інших учасників виборчих правовідносин¹³⁶. Зокрема, в частині, адресованій виборчим комісіям, деталізація регулювання має на меті обмежити дискрецію у їх діяльності, що виключала б їх свавільне втручання у виборчий процес.

Спроби «спростити» виборчий закон, залишивши неврегульованими «очевидні речі» через дозвіл на дискреційні рішення виборчим комісіям, призводять до порушення обох обговорюваних засад. Ілюстрацією цього є практика застосування норм частини третьої статті 27 та частини п'ятої статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України», які надають повноваження ЦВК визначити порядок жеребкування щодо членів окружних та дільничних виборчих комісій [734]. Відсутність будь-яких встановлених законом параметрів жеребкування надало можливість ЦВК під час проведення виборів 2012 р. встановити такий порядок жеребкування, який свавільно призвів до очевидних порушень прав та законних інтересів низки партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах. Внаслідок цієї сваволі навіть за тиждень до дня голосування на виборах 2012 р. комплектування дільничних виборчих комісій ще не було завершено.

З принципів юридичної визначеності і правової безпеки випливає вимога неприпустимості змінювати нормативне регулювання виборів після початку виборчого процесу. Це забороняє у відповідний період не лише законодавцю вносити зміни до відповідного закону, але й Центральній виборчій комісії приймати власні нові нормативні акти чи вносити зміни до чинних нормативних актів. На жаль, практика далека від дотримання цієї вимоги. Внесення змін до актів виборчого законодавства під час виборчого процесу відбувається майже під час кожних виборів¹³⁷.

Таким чином, для виборчого законодавства достатньо чітка і повна регламентація є важливою вимогою, яка впливає, зокрема, з принципу чесних виборів (див. підрозділи

¹³⁶ На необхідність деталізованого регулювання виборчих відносин як засобу створення законодавчих підстав протидії виборчим правопорушенням ми звертали увагу ще у 2003 р. (див. [307]).

¹³⁷ Так, лише під час останніх виборів зміни до Закону «Про вибори Президента України» вносилися 6, 15 та 20 травня 2014 р., тобто за 19, 10 і 5 днів до дня голосування на позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 р.; зміни до Закону «Про вибори народних депутатів України» вносилися 14 жовтня 2014 р., за 12 днів до дня голосування на позачергових виборах 26 жовтня 2014 р.; зміни до Закону «Про місцеві вибори» вносилися 9 вересня 2015 р., тобто під час виборчого процесу чергових місцевих виборів 25 жовтня 2015 р.

5.2.1 та 8.5.2); його певною мірою можна вважати «проекцією» низки складових принципу верховенства права на галузь виборчого права.

Викладені вище міркування стосовно окремих аспектів принципу верховенства права жодним чином не претендують на повний опис змісту цього основоположного загальноправового принципу. Проте, підсумовуючи, вважаємо за необхідне підкреслити декілька позицій.

По-перше, принцип верховенства права не може жодним чином вважатися «неконкретним переплетінням цінностей та правових почуттів». Хоча спроби надати йому строге універсальне визначення визнаються безперспективними внаслідок його високої узагальненості, це не означає, що більш-менш єдиного розуміння його змісту неможливо досягти [390, с.360]. Навпаки, цей принцип має достатньо загальний, проте визначений правовий зміст, частково закріплений у конституційних положеннях, частково – у судових рішеннях, правовій доктрині та правосвідомості. Проте належне розуміння принципу верховенства права неможливе у рамках позитивістського розуміння права. Слід погодитися із С. Погребняком, який стверджує: «Втілення в життя цього принципу можливе лише за умови подолання позитивістських поглядів на право як на продукт суб'єктивної державної волі» [650, с.170].

По-друге, як основоположний принцип, верховенство права найкраще розкривається у межах спектрального підходу, який визначає принципи-складові – більш конкретні, хоча й достатньо загальні правові принципи. Такий підхід служить водночас методологічним зразком для дослідження змісту інших достатньо загальних принципів-назв.

По-третє, важливо наголосити, що і принцип верховенства права як ціле, і його принципи-складові є вираженнями певної системи загальносуспільних (у тому числі правових) *цінностей*, які лежать в основі певного цивілізаційного вибору. При цьому верховенство права як суспільно-правова ідея тісно взаємодіє, частково перекриваючись за окремими аспектами, з двома іншими основоположними системними цінностями – демократією і правами людини. Саме ця система цінностей лежить в основі сучасної конституційної *демократії цінностей*¹³⁸, «в рамках якої основна увага надається *змісту*, а не *процедурам*... Основні права й базові цінності не виносяться на публічне обговорення і не можуть бути темами для дебатів, навіть якщо більшість захотіла б їх змінити. Це було б неможливим з огляду на те, що ці права і цінності є самою суттю демократії» [530, с.108-109]. Отже, верховенство права дійсно заслуговує бути однією з опор сучасної *демократії цінностей*.

¹³⁸ Модель демократії цінностей відома також під назвою «войовничої» (або «озброєної») демократії (англійською мовою «*militant democracy*») [167, с.108] (див. також [49, с.8]) чи, в термінології Європейського суду з прав людини, «демократії, здатної себе захистити» (див. пункт 100 рішення Суду у справі «*Жданок проти Латвії*» [1293]); С. Шевчук використовує для цього підходу назву «анти-самогубний принцип» [1216, с.628].

1.6. ПРИНЦИП ПРЕДСТАВНИЦТВА ТА ХАРАКТЕР ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТА

Серед принципів, віднесених нами до засад представницької демократії, деякі відіграють важливу роль для галузі виборчого права, хоча й не регулюють безпосередньо виборчі правовідносини. Тут ми розглянемо принцип представництва, тісно пов'язаний із характером представницького мандата.

Представницька демократія як форма державного режиму разом із принципом суверенітету народу, взагалі кажучи, приводять до цілком певного розуміння ідеї представництва, загальноприйнятої і внутрішньо притаманної сучасній доктрині демократичної держави. Проте слід зауважити, що останнім часом розуміння цих питань стало дискусійним. Так, обґрунтовуючи відоме рішення Конституційного Суду України у справі щодо закордонних виборчих дільниць [973], Н. Шаптала вказує на необхідність дотримання «принципу представництва» [1205, с.91], розуміючи його, як впливає із змісту зазначеного рішення, як «принцип територіального представництва» (див. [327]). Оскільки характер представництва чинить безпосередній вплив на зміст суб'єктивних виборчих прав і способів реалізації основних принципів виборчого права (як це, наприклад, впливає із згаданого рішення Конституційного Суду України), необхідно зробити короткий огляд цієї проблеми.

1.6.1. Типи публічно-правового представництва

Представництво як правовий інститут розвинулось у цивільному праві; відносини представництва виникають між особою (представником, мандатарієм), яка уповноважена на вчинення юридично значущих дій від імені і в інтересах іншої особи (довірителя, мандатора); див. [1168]. Хоча цивільно-правове представництво може виникати в силу закону чи з інших правових підстав, основною формою встановлення відносин представництва є договір доручення (т. зв. договірне представництво).

У конституційному праві мова йде в основному про публічне представництво¹³⁹, яке, хоча й виникло у період феодалізму¹⁴⁰ з приватного, однак сьогодні істотно відрізняється за своєю природою, змістом і функціями.

Представництво як публічно-правовий інститут може бути засноване на різних засадах. Свого часу Г. Еллінек розрізняв системи представництва, що ґрунтуються на визначених законом принципах виборності, спадковості або призначуваності; він, зокрема, вказував, що сучасні йому (кінець XIX ст.) монархічні конституції Бельгії та Румунії «розглядають короля як представника нації» [224, с.564]. Однак форми представництва на засадах спадковості чи призначуваності практично втратили значення; сьогодні переважною формою публічного представництва є *виборне представництво* як основа представницької демократії і спосіб реалізації народного суверенітету через механізм держави.

Слід зауважити, що все ще існують окремі приклади невиборного представництва. Окрім верхніх палат деяких двопалатних парламентів, які в цілому не мають представницького характеру (як, наприклад, палата лордів у Сполученому Королівстві; див. [1226, с.31]), можна вказати приклади отримання мандату у верхній палаті за посадою. Так, колишні президенти Італії є довічними членами Сенату (див. статтю 59 Конституції Італії [429]). Іноді передбачається також можливість призначення певної кількості членів

¹³⁹ Зазначимо, що у виборчому праві існує також інститут представництва, аналогічний цивільноправовому. Мова йде, зокрема, про довірених осіб кандидатів, уповноважених представників політичних партій. Будучи активними дійовими особами у виборчому процесі, вони, тим не менше, не є самостійними суб'єктами виборчого процесу, а лише *представниками* відповідних суб'єктів, і діють від їхнього, а не від свого імені.

¹⁴⁰ За зауваженням Н. Філіппової, феодалізм – період «синкретизму приватного і публічного у праві» [1138, с.493]. Аналогічний синкретизм демонструвала правова доктрина радянської доби.

верхньої палати главою держави. Зокрема, президент Казахстану призначає 15 членів Сенату (див. статтю 50 Конституції Казахстану [419]); президент Італії може призначити 5 членів Сенату (стаття 59 Конституції Італії [429]). У Росії призначаюною є половина складу Ради Федерації Федеральних Зборів РФ; повноваження призначення таких представників належить главам місцевих органів виконавчої влади¹⁴¹ (стаття 4 Федерального закону «Про порядок формування Ради Федерації...» [581]).

Публічне виборне представництво має декілька форм, які характеризуються типом стосунків між виборцями і обраними (представниками, депутатами). Так, О. Чуб розглядає три форми представництва – *географічне* («кожний регіон: селище або місто, область або виборчий округ, – повинен мати своїх представників у парламенті, вибраних у цьому регіоні і підзвітних своїм виборцям»); *структуроване* («парламент у певній мірі є “дзеркальним відображенням народу”, що повинен виглядати, відчувати, думати й діяти відповідно до волі народу в цілому») та *функціональне* чи *партійно-політичне* («парламент повинен функціонально відображати партійну політичну ситуацію в країні») [190, с.161-162; 1181, с.130].

І. Словська, посилаючись на М. Рожкова, називає чотири основні форми представництва – «загальне виборче, аристократичне чи кровне, станове і цензове» [1025, с.474]. Окрім аристократичного, інші три форми тим чи іншим способом пов’язані з виборами.

У політології розглядають інші чотири моделі публічного представництва: опікунство (*trusteeship*), делегування (*delegation*), мандат (*the mandate*), представництво подібності, або «дзеркальне» представництво (*resemblance*)¹⁴² [1154, с.280]. Модель *опікунства* означає, що виборний представник «опікується» своїми виборцями, вирішуючи питання для них на свій власний розсуд з огляду на свою кращу підготовку і досвід (елітарний підхід). Модель *делегування* базується на класичному (цивілістичному) розумінні доручення, коли обраний представник «делегується» своїми виборцями для вирішення питань на основі ясно сформульованих доручень або інструкцій. Модель *мандата*, у розумінні Е. Хейвуда, розглядає не індивідуальне, а колективне представництво: мова йде про політичні партії, які «отримують мандат» від виборців на здійснення певної політики; обрані представники відповідальні насамперед перед партією за чітку і неухильну реалізацію її рішень. Нарешті, модель *представництва подібності* виходить з уявлення, що представницький орган повинен бути «дзеркальним відображенням» («зрізом») суспільства, звичайно, у зменшеному масштабі, відображаючи у своєму складі всі основні соціальні групи суспільства¹⁴³.

Зазначені моделі відображають специфічно політологічний аналіз можливих варіантів представництва. Частково вони відбиваються і на правових уявленнях про представництво. Так, модель «представництва подібності» дискутується у сучасній правничій літературі під назвою «корпоративного представництва» (див. [996; 1171]). Як зазначає О. Чуб, у такому розумінні «адекватно структурований парламент повинен мати у своєму складі як чоловіків, так і жінок, забезпечених і соціально незахищених, представляти різні релігійні,

¹⁴¹ Інша половина складу Ради Федерації обирається законодавчими (представницькими) органами державної влади суб’єктів Російської Федерації, тобто через механізм ступеневих виборів (стаття 3 Федерального закону «Про порядок формування Ради Федерації...» [581]), що виходить за межі народного представництва. Конституційний суд РФ визнав невиборний характер Ради Федерації, стверджуючи, що її склад не *обирається*, а *формується* (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини рішення КС РФ від 21 грудня 2005 р. [706, с.216]).

¹⁴² У російському перекладі книги Е. Хейвуда вжито терміни «*доверительность*», «*делегирование*», «*мандат*», «*пропорциональное представительство*» [1154, с.280-285]; ці терміни некритично повторюють деякі вітчизняні дослідники (див., наприклад [15; 259, с.55-57]). Вважаємо зазначені «буквальні» переклади наведених в російському виданні англійських оригінальних термінів щонайменше неточними, а щодо першого та останнього типу – просто неправильними.

¹⁴³ Цю класифікацію на чотири типи представництва, чисто політологічну за своєю природою, повторює Венеціанська комісія у Доповіді про демократію, обмеження мандатів та несумісність політичних функцій [1425].

мовні й національні групи» [1181, с.130-131]. Подібна ідея, доведена до крайнощів, сприяла профанації виборів у часи радянського режиму, коли вважалося необхідним забезпечити «пропорційну» присутність серед депутатського корпусу представників різних соціальних груп, з яких «складається» суспільство (робітників, інженерів, службовців, науковців, доярок, трактористів, учителів, лікарів...), вікових груп (молоді робітники, студенти, особи зрілого віку, пенсіонери) і т. п.; як наслідок, «гарантування такого представництва зводилося до визначення, представника якої соціальної групи слід обрати (а значить, і висунути кандидатом) у кожному окрузі, що позбавляло вибори ключового елементу “вибору”» [73, с.99].

Корпоративне представництво¹⁴⁴ вважається різновидом *групового представництва* [1202, с.45]; або, як його колись позначали, *реального, або представництва інтересів* [159, с.187]. Цей історично ранній варіант представництва реалізувався у вигляді *станового представництва* у середньовічних державах Європи; його класичним прикладом вважається формування Генеральних штатів королівської Франції [224, с.549]. До I світової війни таке групове (корпоративне) представництво у формі *куріального представництва*¹⁴⁵ існувало в імперіях з залишками феодально-станового поділу суспільства, як Росія (у 1905-1917 роках), Австро-Угорщина (у 1867-1918 роках), Німеччина (у 1870-1918 роках).

Окремим різновидом публічного виборного представництва вважається *територіальне (регіональне, географічне) представництво* [190, с.161-162]. Це аналог групового представництва, в якому роль соціальних груп виконують мешканці певних територій. Таким чином, особа, обрана від територіальної одиниці, вважається представником мешканців (виборців) цієї території, а не всього народу [630, с.426]. Регіональне (територіальне) представництво сьогодні в основному характерне для виборних верхніх палат парламентів федеративних держав [1200, с.57] або держав з автономними утвореннями, які, крім того, часто обираються непрямыми виборами¹⁴⁶ (див., наприклад, [571; 581]). Так, стаття 69 Конституції Іспанії прямо проголошує Сенат «палатою територіального представництва» [1441]. Тому лише неадекватним (в умовах однопалатного парламенту України) застосуванням доктрини територіального представництва можна пояснити твердження, що зустрічаються в окремих наукових публікаціях, про те, що «представники діють, відповідно, від імені своїх виборців (від імені ж усього Українського народу діє виключно Верховна Рада України)» [544, с.76]. Проте і сьогодні деякі вітчизняні дослідники вважають за необхідне дотримання принципу регіонального представництва. Так, наприклад, Н. Заяць стверджує, що «право на представництво належить народу загалом, а також його частинам, визначеним за певними критеріями (територіальний, етнічний, культурний, політичний, соціально-економічний тощо)» [260, с.207].

У сучасних демократичних державах панівною є доктрина *народного представництва*, тісно пов'язана з концепцією народного суверенітету та принципом рівності громадян у здійсненні їх політичних прав. Таке представництво забезпечується через *прямі вибори* [1199, с.13], тобто вибори за участі усього виборчого корпусу за умови обрання депутатів безпосередньо виборцями. Це, по-перше, означає, що народне представництво є *виборним*, а по-друге – визначає суспільно-політичну роль виборів як *основного механізму забезпечення народного представництва*, а отже, здійснення суверенітету народу в умовах державного режиму представницької демократії.

¹⁴⁴ Як зазначає Н. Філіпова, «термін “корпорація” повсюдно використовувався в конституційному праві на рубежі XIX – початку XX століття для позначення відособлених соціальних груп у державі. Відповідно представництво станів чи громад визначалося як представництво корпорацій, або корпоративне представництво» [1138, с.491]

¹⁴⁵ Особливості куріального представництва розглянуті нижче у контексті принципу рівного виборчого права (див. підрозділ 3.2.2).

¹⁴⁶ Якщо взяти до уваги поширену практику непрямих виборів верхніх палат парламенту, про народне представництво щодо них, за зауваженням В. Шаповала, «можна говорити лише за певних умов і як про опосередковане» [1199, с.13].

В умовах демократичних держав з великим населенням, що вимагає від кандидатів організації виборчих кампаній у національному масштабі, природно з'явився суспільно-політичний інструмент, який забезпечує такі можливості, – політичні партії, які мають своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, насамперед на виборах (стаття 2 Закону «Про політичні партії в Україні» [822]; див. також [73, с.57]), виступаючи в ролі «посередника між громадянином та державою» [167, с.88].

Зростаюча роль партій у механізмі здійснення народного представництва має наслідком набуття останнім характеру *політичного представництва*. Деякі науковці, виходячи з принципу плюралізму, визнають політичне представництво «пріоритетною функцією представницької системи» [442, с.13]. У зв'язку з цим поширеною (хоча й не панівною) є ідея надання політичному представництву характеру «представництва подібності» (за Е. Хейвудом [1154, с.285]), однак не в повному обсязі, а в сенсі відображення лише *політичної* структури суспільства. Ця ідея приводить до пропорційних виборчих систем, які більш-менш повною мірою відображають політичний спектр суспільства, забезпечуючи водночас певну *представленість меншості*.

Посилення ролі партій у процесі формування складу народного представництва, їх особлива функція у виборчому процесі – висування кандидатів (див. [73, с.56; 999, с.64]) – має тенденцію до монополізації партіями цієї функції, що перетворює народне політичне представництво на *партійне представництво*. Саме з цим пов'язана втрата Верховною Радою України статусу органу територіального представництва після виборів 1994 р. (див. [871, с.101]). Це суспільно-політичне явище отримує різну оцінку з боку вітчизняних фахівців – від негативної (див. [358, с.45; 495, с.50]) до позитивної [296, с.180] чи навіть апологетики [471, с.133]. Зазначимо, що західні науковці визнають провідну роль партій у функціонуванні державного режиму представницької демократії [236, с.65] аж до доктрини «обмеженої партійної держави» [167, с.51-52]; водночас, наприклад, німецьке державне право виключає монополію партій при висуванні кандидатів на виборах [167, с.103]. Ця проблема повинна розв'язуватися при визначенні суб'єкта права висування кандидатів (номінаційного виборчого права; див. підрозділ 2.5.1) та належних процедур номінації. Такі процедури повинні передбачати можливість балотування т зв. «незалежних» (тобто не висунутих жодною політичною партією) кандидатів¹⁴⁷.

Народне представництво тісно пов'язане з принципом народного суверенітету [1202, с.46]. За влучним зауваженням Н. Філіпової, народне представництво – «засіб самовизначення спільноти у якості народу як суб'єкта конституційного права» [1138, с.500]. Як зазначає Ф. Анкерсміт, «без репрезентації немає репрезентованого; відповідно, без політичної репрезентації немає і народу як реальної політичної спільноти» [21, с.28]. Таким чином, в умовах представницької демократії саме завдяки народному представництву народ виступає як цілісний суб'єкт – носій суверенітету, джерело влади в демократичній державі. У цьому сенсі, проводячи аналогію з первинною ідеєю представництва, слід погодитися з твердженням, що «народне представництво можна визначити як виборне представництво у здійсненні влади, в умовах якого політичним поручителем є народ як сукупність виборців (виборчий корпус) або як сукупність усіх громадян, а політичним повіреним – кожен із депутатів парламенту» [1202, с.46]. Народне представництво характеризується тим, що воно реалізує інтереси всього народу як спільноти, а не надані групами виборців доручення, оскільки до складу представленого суб'єкта («довірителя») належать і ті, хто не голосував за обраного (обраних) чи утримувався від голосування, а навіть ті, хто не має виборчих прав [259, с.51]. Підкреслимо, що ці міркування щодо представництва усього народу обраним депутатом стосуються і ситуації обрання його

¹⁴⁷ Звичайно, перспективи обрання незалежного кандидата членом парламенту невисокі; так, наприклад, в останній чверті ХХ ст. незалежні члени британської Палати громад обиралися всього двічі (у 1974 р. – два незалежні, у 1997 р. – один) [171, с.274].

не в загальнодержавному, а в обмеженому (у тому числі одномандатному) виборчому окрузі: депутат представляє і тих, хто не голосував щодо нього через те, що належав до виборців іншого округу. Таку позицію, зокрема, висловив Конституційний суд РФ, який ствердив: «Громадяни, які не голосували взагалі чи голосували, однак не за тих кандидатів, які стали депутатами, не можуть розглядатися як позбавлені свого представництва в парламенті. ... всі законно обрані депутати... є представниками народу, а отже, представниками усіх громадян, які мають право здійснювати управління справами держави через своїх представників» (пункт 8 рішення Конституційного суду РФ від 17.11.1998 р. [695]).

Рудименти уявлень про територіальне представництво («депутат представляє свій округ») пов'язані із застосуванням виборчих систем з розділеним електоратом, тобто таких систем, при яких увесь виборчий корпус поділяється на частини (за територіальним принципом – виборчі округи), кожна з яких обирає одного або декількох членів парламенту (див. [322, с.33, 36-37]). В. Шаповал зауважує, що у таких випадках виникає проблема інтерпретації мандата, отриманого від частини електорату (див. [1193, с.9]). Дійсно, мажоритарна система, заснована на ідеї розділеного електорату, історично сформувалася як система територіального представництва (у британській Палаті громад досі традиційним є звернення до члена парламенту за округом обрання). Однак у сучасних умовах представницької демократії спосіб обрання (виборча система) розглядається як технологічний засіб (об'єкт «виборчої інженерії»), який жодним чином не впливає на природу представництва. Перенесення подібних застарілих уявлень про територіальне представництво (нижньої палати) парламенту у сучасні умови¹⁴⁸ може породити небезпечні наслідки в умовах змішаних чи кількарівневих виборчих систем (див. [322, с.72-73, 76-77]). В умовах системи «паралельного змішування», що застосовується в Україні на виборах народних депутатів України, такі уявлення мають безпосереднім наслідком уявлення про істотні відмінності в характері представництва народних депутатів України, обраних в одномандатних округах, та депутатів, обраних у загальнодержавному окрузі за партійними списками¹⁴⁹. Однак ані Конституція, ані Закон «Про статус народного депутата України», базуючись на принципі народного представництва, не дають таких підстав. Для уникнення подібних інтерпретацій вважаємо за доцільне доповнити статтю 78 Конституції положенням: «Незалежно від способу обрання народний депутат України є представником Українського народу у Верховній Раді України».

1.6.2. Характер мандата члена парламенту

Для характеристики суті виборного представництва визначальне значення має зміст відносин між тими, хто обирає, і обраними. Природа цих відносин істотно впливає на статус та обсяг повноважень обраного депутата (члена представницького органу), що виражається поняттям «мандат депутата», і неявно впливає через це на розуміння способу обрання депутата.

Групове (станове, корпоративне) та територіальне представництво базуються на особливих, регульованих юридично зв'язках між тими, кого представляють (стани, курії, етнічні чи професійні групи, мешканці територіальних одиниць), та обраними представниками. Як зазначав ще на початку ХХ ст. В. Гессен, «виборне представництво попередніх історичних епох – станове та територіальне – є представництвом за дорученням

¹⁴⁸ Однак таке уявлення про «депутата від округу» як представника виборців цього округу достатньо часто зустрічається сьогодні в Україні; зокрема, саме такі уявлення лягли в основу рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2012 від 04.04.2012 р. у справі щодо закордонних виборчих дільниць [973] (аналіз правових позицій Суду, викладених у цьому рішенні, див. [327]).

¹⁴⁹ На нашу думку, намагання наблизити такі два «статуси» в умовах різних способів обрання народних депутатів України є одним із джерел уявлень про «партійний імперативний мандат» (див. підрозділ 1.6.3), певною мірою аналогічний «імперативному мандату відносно виборців».

(мандатом), аналогічним приватно-правовому представництву» [159, с.73] (див. також [1202, с.45]). У доктрині конституційного права таке правове становище представника прийнято називати *імперативним* (тобто зобов'язальним, залежним) *мандатом*. В. Шаповал вказує: «У найбільш загальному вигляді імперативний мандат – це юридична форма взаємовідносин обраних членів представницького органу державної влади..., обраних посадових осіб і тих, хто брав безпосередню участь у виборах» [1190].

Термін «імперативний мандат» означає наявність певного обсягу *юридичних зобов'язань* обраного перед тими, хто його обрав, як представника стану, курії, території, де він балотувався і був обраний; найчастіше мова йде про окремих виборчий округ. Зміст такого мандату «полягає в тому, що член представницького органу влади вважається представником не всього виборчого корпусу або всіх громадян, а лише виборців або населення того округу, де він балотувався і був обраний» [1194, с.390]; такий мандат є *імперативним щодо виборців округу*. Типовими характеристиками імперативного мандата є наявність зобов'язальних *наказів виборців* («поручителів») і *право відкликання* обраного представника у будь-який момент при незадовільному, на думку виборців, виконанні доручення, зокрема, голосуванні не у відповідності до наказів (див. [1188, с.129]). Спорідненість імперативного мандата і цивільно-правового доручення є очевидною.

Імперативний мандат був характерний для радянської доктрини представництва. Як вказував А. Кім, «депутати радянських представницьких органів підпорядковані виборцям, будують свою діяльність у повній відповідності з їх наказами, відповідають перед ними, змінювані у будь-який час»; «мандат радянського депутата носить імперативний характер» [303, с.195].

Груповий тип представництва, заснований на імперативному мандаті, не відповідає за своєю природою демократичному режиму (див. [209, с.93]). Сучасною формою виборного представництва є народне представництво [1199, с.13], природа якого істотно відрізняється від історично попередніх форм публічного виборного представництва – як групового (станового, куріального), так і територіального; як зазначав ще В. Гессен, останні види представництва не можуть розглядатися як представництво народне [159, с.73].

Істотно відмінним в умовах народного представництва є характер взаємовідносин обраного і виборців. В. Шаповал стверджує, що «здійснюване депутатами парламенту представництво має назву народного передусім у зв'язку з тим, що його забезпечують і зумовлюють загальні (загальнонародні) вибори, а мандати депутатів за масштабом представництва визначені як вільні і загальнонародні» [1199, с.13].

Поняття «*вільний мандат*» є змістовною антитезою імперативного мандата; в умовах вільного мандата обраний є представником усього народу – носія суверенітету, а не лише тих, хто його обрав; не має юридичних обов'язків перед виборцями [433, с.379]; представник не зв'язаний наказами виборців, а отже, зберігає право діяти згідно з власними поглядами і політичними орієнтаціями; представник не може бути достроково відкликаний виборцями. На ці властивості вільного мандата ще на початку ХХ ст. вказував російський правознавець Н. Лазаревський: «З цим округом [у якому депутат обраний. – Ю.К.] юридично депутат нічим не зв'язаний: він не його представник, інструкцій отримувати від нього він не має права, звіту про свої дії надавати не зобов'язаний... Отже, депутат не є будь-чим представником у формальному юридичному сенсі» [473]. Інший російський правознавець початку ХХ ст. Л. Шалланд стверджував: «Як це на перший погляд не може здатися парадоксальним, але депутати нікого не “представляють” з юридичної точки зору, оскільки між ними і виборцями ніякого правового зв'язку немає, і свій зовнішній прояв цей принцип знаходить у санкціонованій – явно або мовчазно – всіма конституціями забороні виборцям надавати які-небудь інструкції особам, які послані ними до парламенту» [1186, с.87-88]. Сьогодні цю позицію акцентує В. Шаповал: «взаємовідносини

виборців та обранців не можна ототожнювати з такими, що виникають між учасниками цивільно-правових договірних відносин... Вибори не призводять до виникнення якихось суб'єктивних стосунків між виборцями та обранцями. Волевиявлення виборців обмежується самим актом обрання і за умов... вільного мандата практично не впливає на зміст конституційно-правового статусу парламентаріїв» [1188, с.71]. О. Кутафін підкреслював: «депутати, які є представниками всього народу, не отримують обов'язкових інструкцій від своїх виборців і не повинні бути простими передавачами їх думок і побажань... Звідси немає і не повинно бути обов'язкових для депутатів мандатів» [468, с.231]. Важливо підкреслити відсутність юридичного зв'язку обраного члена парламенту як з виборцями, так і з суб'єктом його висування.

Ідея вільного мандата члена парламенту як представника всього народу виникла у XVIII ст. Чи не першим, хто висловив цю ідею, заперечуючи імперативний мандат, був Е. Берк [61]. Цілісне уявлення про вільний мандат як відмову від обмеженості дорученнями («наказами») виборців, сформулював Е. Сієс (див. [1138, с.492]), і з того часу воно стало надбанням французького конституціоналізму. Стаття 27 чинної Конституції V Французької республіки проголошує: «Будь-який імперативний мандат є недійсним» [437, с.59]. Такий характер мандата членів парламенту передбачений конституціями більшості держав; як зазначає Венеціанська комісія, «жодна європейська держава (крім України) не має імперативного мандата»¹⁵⁰ [209, с.95]. Так, стаття 42 Конституції Бельгії проголошує, що «члени обох Палат репрезентують Націю, а не просто лише тих, хто обрав їх» [1447, р.18]. Конституція Італії у статті 67 зазначає, що «кожний член парламенту представляє націю і виконує свої функції без імперативного мандату» [429]. Вільний мандат закріплений конституцією Греції: відповідно до статті 51 Конституції Греції «депутати представляють націю» [414, с.666]. Стаття 38 Основного закону Німеччини проголошує, незважаючи на федеральний устрій, що депутати «є представниками всього народу, не зв'язані наказами або вказівками і підкоряються тільки своїй совісті» [615] (див. також [167, с.161]). Відповідно до статті 67 Конституції Болгарії, «народні представники представляють не лише своїх виборців, але й увесь народ. Перетворення мандата депутата в імперативний неприпустиме» [417, с.404]. Стаття 104 Конституції Польщі також стверджує за своїм змістом вільний мандат, встановлюючи, що «депутати є представниками Народу. Інструкції виборців їх не зобов'язують» [1384].

Конституція України для характеристики мандата народного депутата України використовує термін «представницький» (див., наприклад, статті 78, 103 Конституції [432]). До представницьких відноситься також мандат президента (глави) держави, який обирається на загальнонародних виборах [1202, с.46]. Зауважимо при цьому, що глава держави розглядається як *одноосібний орган* – один із вищих органів держави [1194, с.398] (див. також [1178, с.32]). Однак, як зауважує В. Шаповал, у зв'язку з одноосібним (не колегіальним) характером його не можна розглядати як *представницький орган* [1199, с.14].

Термін «представницький мандат» вживається у деяких інших національних правових системах. Так, у французькому конституційному праві представницький мандат характеризується як *загальний* (хоча депутат обраний від округу, він репрезентує усю націю), *вільний* (депутат здійснює свої повноваження згідно зі своєю совістю, без будь-яких конкретних зобов'язань перед будь-ким), *невідкликальний* (повноваження депутата не можуть бути припинені волею його виборців), *дефінітивний* (воля депутата не підлягає сумніву; діє презумпція збігу волі депутатського корпусу і волі народу) [1417, р.776].

¹⁵⁰ Це твердження не зовсім точне: імперативний мандат існує в Білорусі. Стаття 72 Конституції Республіки Білорусь передбачає відкликання депутатів шляхом голосування виборців [416]. Процедура відкликання встановлена розділами VIII та IX Виборчого кодексу Білорусі [276].

Зміст представницького мандата, як він передбачений Конституцією для народних депутатів України, аналогічний. Важливо підкреслити, що цей зміст, як і статус народного депутата України в цілому, не залежать від конкретної виборчої системи, за якою депутат обраний. Як впливає із офіційного «титулу» члена парламенту («народний депутат України») та змісту присяги народного депутата України (стаття 79 Конституції), депутат вважається представником Українського народу незалежно від виборчої системи, за якою він обраний. Автори першого коментаря Конституції 1996 р. вказували: «Народний депутат представляє у Верховній Раді народ України. Це значить, що він не залежить від своїх виборців, тобто має вільний мандат, що, на відміну від імперативного мандата, не передбачає ні наказів виборців депутатам, ні їх відкликання виборцями» [402, с.182]. Стаття 1 Закону «Про статус народного депутата України» проголошує: «Народний депутат України є обраний... *представник Українського народу* у Верховній Раді України та *уповноважений ним* [курсив наш. – Ю.К.] протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України» [858]. Цю ж позицію підтвердив Конституційний Суд України у пункті 3 мотивувальної частини Рішення від 10 травня 2000 р. [948].

Вільний (невідповідальний) характер мандата засвідчується, зокрема, наявністю депутатського *ідемнітету* – відсутності юридичної відповідальності перед будь-ким за результати голосування та висловлювань у парламенті (стаття 80 Конституції). Частина третя статті 7 Закону «Про статус народного депутата України» підкреслює: «Народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України» [858]; ця відповідальність має *політичний* характер і не пов'язується зі способом обрання. Серед підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України (стаття 81 Конституції) відкликання депутата виборцями не передбачене. Дефінітивність мандата впливає із визнання Верховної Ради України органом народного представництва [1199, с.14].

Незважаючи на хрестоматійність викладених вище принципово відмінних характеристик імперативного та вільного (представницького) мандата члена парламенту та конституційне закріплення останнього в Україні, міркування щодо наявності у статусі народного депутата України ознак імперативного мандата все ще зустрічаються як у науковому, так і політичному дискурсі. Так, деякі дослідники звертають увагу на обов'язок народного депутата України підтримувати зв'язки з виборцями, зазначений у статті 7 Закону «Про статус народного депутата України» [858] (див., наприклад, [1024]).

Однак вільний мандат не означає повної незалежності депутата від виборців і передбачає наявність тісного контакту між ними. Важливо, що такий зв'язок зовсім не обов'язково обмежується округом, від якого депутат обраний; стаття 17 Закону «Про статус народного депутата України» не містить географічних обмежень щодо здійснення повноважень народного депутата України на всій території України без вказівки на спосіб обрання [858]. Слід підкреслити виключно *політичний* характер обов'язку депутата проводити зустрічі з виборцями, звітувати перед ними про виконану роботу (див., наприклад, [495]). Як зазначає О. Радченко, «відмінною рисою відповідальності парламентарія є те, що поряд із юридичною відповідальністю перед державою він несе ще й політичну відповідальність перед виборцями за результати своєї діяльності» [920, с.6]. Тому обов'язок, встановлений статтею 7 зазначеного Закону, в умовах відсутності інституту відкликання слід розглядати як такий, порушення якого має *політичні*, а не *юридичні* наслідки; це значить, що вказаний обов'язок не є складовою юридично встановленого мандата депутата.

1.6.3. Проблема партійного імперативного мандата

Протягом ХХ ст. відбулося зростання ролі політичних партій у здійсненні народного представництва. Замість здійснювати «дзеркальне» відображення суспільної структури у всій його повноті, народному представництву достатньо забезпечити присутність у парламенті основних політичних течій суспільства (відобразити *політичну різноманітність* суспільства), реалізуючи *принцип політичного та ідеологічного плюралізму* (стаття 15 Конституції).

Зростання ролі політичних партій під час виборів призвело до посилення політичної залежності депутатів, які були висунуті відповідною партією, від «своїх» партій. На думку відомого німецького дослідника К. Гессе, «вільний мандат вступає в непереборну суперечність із дійсністю сучасної партійної держави» [1155, с.286]. Звичайно, в умовах вільного мандата «депутат при здійсненні своїх функцій у парламенті не підпорядкований політичній партії, від імені якої він обраний, у тому числі не несе перед нею *юридичної відповідальності*. Водночас, як і в стосунках депутата з виборцями, це не виключає *політичної відповідальності* депутата (а часто передбачає її): партія може виключити «неслухняного» члена парламенту з партії, відмовитися висувати його на наступних виборах; фракція може не пропонувати його кандидатуру до складу парламентських органів» [73, с.104]. Однак якщо цю політичну залежність юридизувати, ми приходимо до описаного вище «мандатного представництва» [1154, с.283-284], яке в юридичному відношенні означає *партійний імперативний мандат*.

Тенденції до надання врегульованого правом характеру відносин між обраним депутатом та партією, яка його номінувала на виборах (фракцією відповідної партії у парламенті), не нові. Ще законодавство міжвоєнної Чехословаччини визначало можливість позбавлення депутатського мандата депутата, обраного за виборчим списком політичної партії, який порушував дисципліну голосування: голосував не так, як рекомендували партійні лідери, а відповідно до власних переконань¹⁵¹ [627, с.122]. Зазначена тенденція знаходить своє обґрунтування у прагненні досягти чіткого і більш-менш стабільного політичного структурування органу народного представництва, гарантувати дотримання передвиборних обіцянок (програм), підвищення рівня партійної дисципліни членів парламенту. Так, В. Опришко свого часу пропонував: «необхідним є і визначення в законі конституційної відповідальності народних депутатів України, обраних за партійними списками, та порядку їх відкликання політичними партіями в разі порушення партійних програм і парламентського порядку фракційної роботи, а також у випадках переходу протягом часу, на який обраний парламент, до іншої парламентської фракції» [609, с.57]. По суті, ця пропозиція означала відмову від вільного мандата (чи, принаймні, істотне його обмеження) і запровадження мандата, імперативного щодо партії, яку «представляє» відповідний депутат.

Така ідея була реалізована під час конституційної реформи 2004 р. Закон № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., яким було внесено зміни до Конституції, передбачив як підставу дострокового припинення повноважень народного депутата України його невходження до складу або вихід зі складу депутатської фракції партії (блоку), від якої депутат обраний, «за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії... з дня прийняття такого рішення»¹⁵² (стаття 81 в редакції 2004 р. [431]). Таким чином, фактично було за-

¹⁵¹ Законодавство міжвоєнної Чехословацької Республіки взагалі вперше в Європі на нормативному рівні визнало роль політичних партій у виборах; див. [1072].

¹⁵² Зазначене формулювання дозволяє тлумачити припинення мандата депутата як конституційно-правову санкцію за дії депутата (відмова увійти до фракції чи вихід з фракції). Однак обидва законопроекти щодо внесення змін до Конституції України, внесені 2003 р., передбачали значно сильнішу форму залежності депутата від політичної партії, оскільки встановлювали як підставу для припинення мандата не лише *вихід* (тобто дію самого депутата),

проведено *інститут відкликання* народного депутата України політичною партією, що означало встановлення імперативного мандата щодо партії.

Різко негативну оцінку цьому «експерименту» надала Венеціанська комісія як такому, що «несумісний з традиційною загальноприйнятою доктриною представницької демократії» [134, с.435]; на думку Комісії, «втрата статусу представника через перехід з однієї партії до іншої *суперечить принципу вільного та незалежного мандата*» [209, с.108]. Комісія підкреслила, що право відкликати депутата, по суті, «надає партіям повноваження скасовувати результати виборів» [135, с.91] та не відповідає змісту присяги народного депутата України, з якого випливає, що члени парламенту повинні представляти *народ*, а не свої партії. Підсумовуючи аналіз практики подібних заходів, прийнятих у деяких державах, Венеціанська комісія ствердила: «втрата статусу представника через перехід з однієї партії до іншої суперечить принципу вільного та незалежного мандата» [209, с.108].

Негативну оцінку надали такій конституційній новелі вітчизняні науковці. В. Шаповал стримано кваліфікував відповідне положення Конституції в редакції 2004 р. як «унікальне» для конституційної практики сучасних держав [1196, с.84]. В. Журавський зазначав, що «імперативний мандат як у парламенті, так і в органах місцевого самоврядування здатен перешкодити руху України по шляху демократії і завершити процес олігархізації політичної системи» [240, с.123].

Конституційний Суд України, по суті, підтвердив вільний характер мандата: у рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 Суд ґрунтувався на правовій позиції, згідно з якою народному депутату України як повноважному представнику Українського народу надано «мандат вільно здійснювати таке представництво і закріплення обов'язку діяти в інтересах усіх співвітчизників» [971]. Тим не менше, після відновлення у 2014 р. дії Конституції в редакції 2004 р. (а отже, і відповідної редакції статті 81 Конституції) норма про припинення мандата народного депутата України у разі виходу зі складу фракції була застосована [267] (див. також [742]).

Практика застосування партійно-імперативного мандата народних депутатів України не призвела до очікуваних результатів стабілізації парламенту. Негативний вплив юридичної залежності депутатів від партій на становлення демократичної системи політичних партій в Україні зазначає Н. Богашева [73, с.112-113]. Російська дослідниця В. Лапаєва підкреслює: «суспільство зацікавлене в тому, щоб партійні парламентські фракції мали достатній ступінь свободи від партійного диктату. Правовими гарантіями цієї свободи є: 1) закріплення у законодавстві демократичних держав статусу депутата як представника всього народу (нації), а не якоїсь його частини в особі членів тої чи іншої партії, і 2) відсутність у законодавстві норм, які зобов'язують депутатів підкорятися партійній дисципліні» [477, с.183].

Тим не менше, ідеї щодо імперативізації депутатського мандата висловлюються як в аспекті залежності депутата від виборців [16], так і щодо політичних партій [597, с.105]. Продовжуються спроби подібної практики з боку законодавця (див. Закон «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі»¹⁵³ [766]). Ці зміни різко розкритиковані Венеціанською комісією у її Висновку [1403]; зокрема, Комісія зазначила: «Автоматична втрата парламентського мандата, якщо обраний член парламенту переходить зі свого початкового парламентського формування

але й *виключення* зі складу фракції (тобто ініціативу фракції); див. [889; 890]. У такому випадку про санкцію мова йти вже не могла. Зокрема, з цих підстав остання позиція не увійшла до положень статті 81 Конституції в редакції від 8 грудня 2004 р. [431] і відсутня сьогодні.

¹⁵³ Положення частини третьої статті 105 Закону «Про вибори народних депутатів України», внесені цим Законом, визнано неконституційним у повному обсязі як таке, що несумісне з «принципами народовладдя, вільних виборів і демократичної держави» (див. [975]).

до іншого формування, відображає точку зору, що він є делегатом, який становить частину політичного формування, а не представником, обраним для того, щоб вільно здійснювати власну дискрецію протягом строку повноважень конкретного скликання» (параграф 12 зазначеного Висновку). Важливо відзначити, що критиковану норму Комісія розглядала у тісному зв'язку з положеннями статті 81 Конституції, якими запроваджено партійний імперативний мандат (параграф 39 Висновку).

Як уже зазначалося, певною мірою до міркувань про наявність юридичних зв'язків між депутатом та виборцями або політичною партією спонукають певні елементи виборчої системи; зокрема, застосування пропорційної системи закритих списків провокує запровадження партійного імперативного мандата. За зауваженням Венеціанської комісії, «такий тип виборчої системи, який відмовляє електорату у виборі [членів парламенту. – Ю.К.], може призвести до виникнення парламенту, який штампує рішення, зі значно зниженим рівнем контролю за виконавчою владою з боку членів парламенту» [209, с.98].

Не можна допускати, щоб модельні (технологічні) рішення щодо способів обрання члена парламенту впливали на доктринальне (і нормативне) розуміння суті представницького мандату. Україна має досвід використання різних виборчих систем як із використанням одномандатних виборчих округів, так і партійних виборчих списків у єдиному багатомандатному виборчому окрузі (див. [82; 322]). Було б вкрай непослідовно вважати, що лише внаслідок переходу від однієї виборчої системи до іншої змінювався характер мандата народного депутата України. Тим більше непослідовно стверджувати, що в умовах змішаної виборчої системи, передбаченої чинним Законом «Про вибори народних депутатів України» [734], характер мандата народних депутатів, обраних в одномандатних округах, відрізняється від характеру мандата народних депутатів, обраних за партійними списками¹⁵⁴: адже безглуздо вважати, що члени єдиного однопалатного представницького органу – Верховної Ради України – мають різний правовий статус.

Таким чином, зв'язки обраного депутата з його виборцями, з одного боку, та з політичною партією, яка його висунула і взяла на себе відповідальність за його діяльність, дійсно існують. Проте такі зв'язки мають лише *політичний* характер (як і відповідальність партії), а їх недотримання може призводити лише до *політичних наслідків*. Обрання депутата в одномандатному окрузі зовсім не означає територіального представництва і не передбачає імперативного мандата щодо виборців округу. Обрання депутата за партійними списками також не означає автоматично партійно-мандатного представництва і не повинне передбачати партійного імперативного мандата. Ще раз наголосимо: *народний депутат України є представником народу і не пов'язаний із виборцями відповідного округу чи з відповідною політичною партією жодними юридичними зобов'язаннями чи іншими юридичними зв'язками*, які б мали вплив на правовий характер його представницького мандата і правові обмеження щодо прийняття ним рішень у парламенті.

1.6.4. Природа представництва депутатів місцевих рад та їх мандата

Розгляд у нашому дослідженні у єдиному контексті усіх виборів – від президентських до місцевих – вимагає розглянути також природу і характер представництва у виборних органах місцевого самоврядування. Точкою відліку тут має бути частина друга статті 5 Конституції, згідно з якою народ здійснює владу не лише через органи державної влади, але й через органи місцевого самоврядування [432].

¹⁵⁴ Розглядаючи аналогічну проблему, Конституційний суд РФ визнав: «Кандидат, який переміг на виборах на умовах, визначених законом, незалежно від того, у якому виборчому окрузі, одномандатному чи федеральному, він обраний, стає... представником народу» (абзац п'ятий пункту 8 мотивувальної частини рішення КС РФ від 17 листопада 1998 р. [696]).

Серед органів місцевого самоврядування центральне місце займають представницькі органи – *сільські, селищні, міські ради*; вони здійснюють представництво уповноваженого Конституцією суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а через неї, опосередковано, і народний суверенітет¹⁵⁵. На спільності представницької природи усіх колегіальних виборних органів наголошує І. Костицька, ґрунтуючись на спільному порядку їх формування – виборності та колегіальному характері [443, с.45-46]. О. Батанов вважає, що органи місцевого самоврядування «формулюють його [місцевого населення] інтереси, ототожнюють своє вольове бачення з баченням населення»¹⁵⁶ [53, с.258], і, по суті, проводить паралель між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Зауважимо, проте, що, виходячи із певних паралелей співвідношення між Верховною Радою України та Президентом України, з одного боку, та місцевою радою і сільським, селищним, міським головою (який обирається прямим голосуванням), є підстави розглядати й останнього як одноосібний орган територіальної громади. Представницький характер мандата міського голови прямо підтверджений офіційним тлумаченням Конституційним Судом України відповідних положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (див. пункт 1 резолютивної частини Рішення № 7-рп/99 [945]); на сільських, селищних голів таке розуміння поширене пунктом 2 резолютивної частини цього ж Рішення.

Однак не всі місцеві ради здійснюють представництво конкретної територіальної громади. Конституція не містить інституту регіонального (територіального) самоврядування¹⁵⁷, однак передбачає формування органів місцевого самоврядування на рівні району та області – районних та обласних рад. За відсутності конституційно визнаних територіальних колективів району чи області частина четверта статті 140 Конституції наділяє ці ради повноваженням представляти «спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст» [432]. Отже, районні та обласні ради здійснюють представництво не однієї громади, а усіх громад на території району чи області. У свою чергу, так визначений статус цих рад означає, що населення району чи області (на відміну від територіальної громади) не складає цілісної спільноти, яка формує власне представництво. Такий конституційний статус обласних і районних рад ставить певні специфічні (порівняно з сільськими, селищними, міськими радами) вимоги щодо характеру представництва і відповідно представницького мандата депутата такої ради.

Проте слід зазначити певну неузгодженість у цьому відношенні між статтями 140 та 141 Конституції у чинній редакції. Всупереч статусу обласних і районних рад, визначеному частиною четвертою статті 140, частина перша статті 141 встановлює, що до складу районної, обласної ради входять депутати, які обираються «жителями... району, області»¹⁵⁸ [432]. Таке формулювання з'явилося внаслідок внесення змін до Конституції 2004 р. і було повторно підтверджене змінами 2011 р. Його поява є прикладом негативної практики «підлаштування» Конституції до закону: Законом про місцеві вибори 2004 р. була встановлена пропорційна виборча система в єдиному окрузі для виборів депутатів районних та обласних рад [721]; Закон про місцеві вибори 2010 р. встановлював для цих виборів змішану систему, складовою якої була та ж пропорційна система в єдиному окрузі [723]. Внаслідок застосування цих виборчих систем представництво територіальних громад у районних та обласних радах не забезпечувалося, що суперечило їх конститу-

¹⁵⁵ Як зазначає О. Чернецька, «представницькі органи місцевого самоврядування, будучи органами народного представництва, виступають основною ланкою легітимізації публічної влади, єдиним джерелом якої є народ» [1174, с.87].

¹⁵⁶ Зазначене формулювання повторює ознаку дефінітивності мандата члена парламенту (див. підрозділ 1.6.2) і певним чином свідчить про вільний характер мандата депутатів місцевих рад; щодо цього питання див. нижче.

¹⁵⁷ За винятком Автономної Республіки Крим, яка за чинною Конституцією України є адміністративною (територіальною) автономією, що по суті означає регіональне самоврядування.

¹⁵⁸ Первинна редакція статті 141 Конституції 1996 р. не визначала способу обрання районних та обласних рад [430].

ційному статусу (див. [441, с.4]). Слід зазначити, що чинний Закон «Про місцеві вибори» [808], який передбачає застосування системи т. зв. «номінаційних» виборчих округів, забезпечує таке представництво лише формально: через специфіку виборчої системи за підсумками виборів 2015 р. низка таких округів, а часто і окремих територіальних громад залишилася непередставленою.

Буквальне розуміння частини першої статті 141 Конституції, відповідно до якого депутати місцевих рад обираються «жителями села, селища, міста, району, області», передбачає основним критерієм участі у місцевих виборах належність до територіальної громади (у виборах беруть участь мешканці громади). Проте поєднання статті 141 із статтею 70 Конституції дозволяє стверджувати про встановлений законом¹⁵⁹ «склад» територіальної громади – частини *виборчого корпусу* (народу у сенсі сукупності публічно дієздатних громадян), а не усіх *мешканців*, оскільки до останніх належать і публічно недієздатні (наприклад, неповнолітні) громадяни, а також резиденти – іноземці та особи без громадянства. Звідси випливає, зокрема, проблема виборчих прав іноземців та апатридів на місцевих виборах, розглянута нижче (див. підрозділ 2.3.1).

Проте із громадівської теорії місцевого самоврядування, яке базується на зазначеному буквальному формулюванні статті 140 Конституції, випливають і інші наслідки щодо складу територіальної громади, а отже, суб'єктів права голосу на місцевих виборах. Так, О. Батанов логічно виводить шість ознак (критеріїв) формування територіальної громади [54, с.307-313], серед яких тільки перша, якою науковець вважає наявність населення як «спільності» (спільноти), відображена у законодавстві. Друга стосується визначення складу громади за критерієм *проживання* незалежно від громадянства; за оцінкою дослідника, «законодавець “не відважився” на “глобальні позитивні кроки” щодо статусу іноземців та осіб без громадянства в місцевому самоврядуванні» [54, с.312]. Третя мала б визначати належність до громади фізичних осіб – власників нерухомості на території відповідного населеного пункту. Четверта пов'язує «членство у територіальній громаді» з походженням чи попередньою активною діяльністю на території населеного пункту («виборні та призначувані особи, ... які перейшли на роботу на більш високий рівень публічного управління»). П'ята пропонує зберігати належність до територіальної громади для осіб, які проходять дійсну військову службу або навчаються за межами населеного пункту (ця ознака, по суті, поглинається попередньою, однак важлива в аспекті права голосу на місцевих виборах; див. підрозділ 2.3.5). Нарешті, шоста ознака пов'язує належність до територіальної громади не з проживанням, а з працевлаштуванням на території відповідного населеного пункту.

Зазначені уявлення, які, ще раз підкреслимо, логічно випливають з концепції громади як *первинної* спільноти, що здійснює місцеве самоврядування, істотно змінювали б склад осіб, які мають право на участь в управлінні місцевими справами громади, зокрема, шляхом голосування на виборах і референдумах. Неважко побачити усі негативи потенційної реалізації таких уявлень. Насамперед йшлося б про істотне *порушення рівності* громадян; деякі з яких, будучи належними одночасно до багатьох територіальних громад (проживання, походження, актуальна чи колишня робота, наявність нерухомої власності), мали б кратне право голосу (нехай і в різних громадах) залежно від свого майнового чи соціального стану, що було б класичним проявом дискримінації (див. статтю 24 Конституції). Крім того, для деяких не дуже великих територіальних громад це могло б спричинити ситуацію, коли власне мешканці відповідного населеного пункту опинилися б у меншості серед суб'єктів права голосу у цій громаді¹⁶⁰, що призвело б до вихолощення самої ідеї місцевого самоврядування.

¹⁵⁹ З частини першої статті 3 Закону «Про місцеві вибори» [808] випливає, що право голосу на місцевих виборах належить громадянам України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції і належать до відповідної територіальної громади.

¹⁶⁰ Цікаво було б оцінити кількість осіб, які могли б за такими критеріями належати до територіальної громади,

Можна стверджувати, що обрання депутатів представницьких органів (рад) та голів територіальних громад не є самоврядним (незалежним від держави, внутрішнім для автономної громади) процесом. Оскільки і під час місцевих виборів здійснюється пряме волевиявлення *народу* (статті 5, 69-71 Конституції), засади, механізми і процедури місцевих виборів, суб'єкти та обсяг виборчих прав, способи їх реалізації встановлюються *законом*, а виборчий процес перебуває під адмініструванням *держави* (у першу чергу в особі Центральної виборчої комісії) і державою *фінансується*. Звідси впливають певні вимоги, зокрема, щодо можливої участі у виборчому процесі громадян України як кандидатів чи офіційних спостерігачів, а також щодо способів формування виборчих комісій місцевих виборів як органів адміністрування цих виборів.

Таким чином, здійснення волевиявлення *народу* на місцевих виборах здійснюється через його «поділ» на окремі частини – територіальні громади, які уповноважені Конституцією (тобто установчою владою народу) здійснювати місцеве самоврядування. Істотно, що такий «поділ» народу на територіальні громади не означає, що *кожен* громадянин належить до відповідної територіальної громади; певні категорії дієздатних громадян – виборців через те, що не належать у відповідний момент до жодної територіальної громади, в силу Конституції та закону виявляються позбавленими права голосу на місцевих виборах, що по суті означає запровадження додаткових (порівняно із загальнонаціональними виборами) виборчих цензів [321] (див. підрозділ 2.3.5). Однак, незважаючи на такий «поділ», народний характер волевиявлення вимагає, щоб принаймні чергові місцеві вибори були «загальними», *повсюдними*, тобто такими, на яких «обираються члени всіх місцевих представницьких органів влади і всі виборні посадові особи, що уповноважені діяти на так званому місцевому рівні» [1197, с.135], а отже, проводилися *одночасно на всій території України*.

Із розуміння місцевих виборів як форми прямого волевиявлення народу, а також місця територіальної громади у здійсненні цього волевиявлення впливають і певні уявлення про природу представницького мандата депутатів місцевих рад. Він не може вважатися ідентичним мандату члена парламенту хоча б тому, що останній представляє народ безпосередньо; як зауважує В. Шаповал, «представницькі органи місцевого самоврядування не мають прямого відношення до народного представництва» [1199, с.15]. Тому природа мандата депутата місцевої ради більш дискусійна, і погляди науковців на неї більш різноманітні. Така дискусійність властива не лише вітчизняній науці: на подібну невизначеність природи мандата депутатів місцевих рад («радних») у польському конституційному праві вказують М. Хмай і В. Скшидло [1295, s.27]. Проте не всі польські науковці поділяють таку думку; так, Б. Майгер стверджує щодо мандату радних: «Свідомо не вживаємо окреслення “представники чи репрезентанти виборців”, оскільки маємо справу з “вільним мандатом”, а не “імперативним”, відомим з часів шляхетської Польщі» [1398, s.139].

На відміну від мандата члена парламенту, стосовно природи мандата депутата місцевої («муніципальної») ради практично відсутні зафіксовані у міжнародних документах стандарти. Лише стаття 7 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що «мандат місцевих виборних представників передбачає вільне здійснення останніми своїх функцій» [230], на що додатково вказав Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи у своїй Рекомендації 102(2001) «Щодо місцевої та регіональної демократії в Україні» [928]. Зазначене формулювання дає підставу деяким авторам розглядати його як вказівку на *вільний* (не імперативний) характер представницького мандата депутата органу місцевого самоврядування¹⁶¹. Венеціанська комісія вважає, що «відкликання пред-

не проживаючи у відповідному поселенні, також і для деяких великих міст, які є «кузнями кадрів» для держави.

¹⁶¹ Як зазначає В. Борденюк, спираючись на твердження про «єдність природи» парламенту та місцевих рад, «між мандатами депутатів парламенту та депутатів місцевих рад існує відповідний системний взаємозв'язок» [96, с.326], звідки випливає уявлення про аналогічний характер цих мандатів.

ставників виборцями... як на місцевому рівні, так і в Криму, суперечить європейським стандартам» [131, с.433]. Оскільки інститут відкликання депутата є однією з основних складових сутності імперативного (щодо виборців) мандата, слід зробити висновок, що Венеціанська комісія поширює вимогу вільного представницького мандата і на депутатів місцевих рад.

Однак не можна переоцінювати значення статті 7 Хартії для визначення характеру мандата депутата місцевої ради. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнятий Конгресом місцевих і регіональних влад у 1996 р., стверджує, що «мета цієї статті полягає в забезпеченні умови, за якої дії третьої сторони не мали змогу перешкодити місцевим представникам виконувати свої функції» [401, с.265]. Таким чином, мова тут іде про свободу від втручань «третьої сторони», а не про стосунки виборців та обраних представників, яких у цьому контексті слід розглядати як «перші дві сторони», тобто не про характер мандата.

Серед українських науковців поширене уявлення про імперативний характер мандата депутата місцевої ради (див., наприклад, [441, с.4; 1173, с.12, 42]). Як зазначає І. Панкевич (див. [629, с.120]), така оцінка базується на положеннях (чинної на той час редакції) Закону «Про статус депутатів місцевих рад», згідно з частиною другою статті 2 якого «депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом» [855]. Дійсно, пункт 1 частини першої статті 5 зазначеного Закону передбачав можливість відкликання виборцями депутата місцевої ради¹⁶² (перелік підстав для застосування цього заходу визначала стаття 37 цього Закону); стаття 17 Закону встановлювала інститут доручень виборців. Таким чином, нормативно всі ознаки імперативного (щодо виборців) мандата депутатів місцевих рад на той час були присутні.

Однак протягом останнього десятиліття зазначені ознаки мандата депутата місцевої ради в Україні декілька разів зазнавали змін. Часті нормативно визначені зміни характеру мандата депутата місцевої ради ставлять перед наукою конституційного права питання: яким має бути цей мандат, виходячи з правової природи місцевого самоврядування? Очевидно, ця природа не повинна визначатися політичною кон'юнктурою, якою супроводжується сьогодні прийняття виборчих законів¹⁶³.

На уявлення про характер мандата депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, його нормативне регулювання та практику його застосування істотно впливає виборча система. Так, мажоритарна система одномандатних округів стимулює сприйняття мандата як імперативного щодо виборців округу. Такою була виборча система, встановлена законами про місцеві вибори у перше десятиліття незалежності України (див. [724; 726]). Крім того, виборча система, передбачена Законом про місцеві вибори 1998 р. (застосовувався на місцевих виборах 1998 та 2002 років), достатньо послідовно забезпечувала конституційний статус обласних та районних рад і характер представництва у цих радах. Так, обрання депутатів районної ради здійснювалося у багатомандатних округах, межі яких збігалися з межами відповідних територіальних громад району (частина перша статті 4 Закону [726]). Оскільки точно такий спосіб обрання депутатів обласної ради нереальний (з огляду на велику кількість територіальних громад у складі області), частина друга статті 4 зазначеного Закону передбачала обрання депутатів обласної ради у багатомандатних округах, межі яких збігалися «з межами районів та

¹⁶² Тим не менше практика відкликання окремого депутата місцевої ради в Україні в умовах дії цієї редакції Закону була відсутня; див. [476, с.176].

¹⁶³ Нагадаємо, що зміни 2015 р., які визначили нові унікальні способи відкликання депутатів місцевих рад, внесені до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» прикінцевими положеннями Закону «Про місцеві вибори» [808].

міст обласного значення, що входять до складу цієї області». Вважалося, що цей дещо «сурогатний» спосіб реалізації конституційного статусу обласної ради забезпечується тим, що депутат обласної ради, обраний від району, представляє в раді інтереси усіх територіальних громад району.

Після конституційної реформи 2004 р. в Україні на більшості місцевих виборів застосовувалася пропорційна виборча система [721], що призвело до запровадження у 2007 р. *партійного імперативного мандата* депутатів місцевих рад [761] за аналогією з описаним вище партійним імперативним мандатом народних депутатів України.

Стверджуємо, однак, що причинно-наслідковий зв'язок між характером мандата виборного представника і виборчою системою має бути протилежним. Правова природа мандата є первинною щодо виборчої системи як об'єкта «виборчої інженерії»: хоча тип мандата не повинен однозначно визначати виборчу систему, однак має чинити вплив на вибір останньої так, щоб виборча система не деформувала суть представницького мандата.

Зміни порядку відкликання депутатів місцевих рад, запроваджені у 2007 р., істотно спотворили природу мандата депутата місцевої ради. Повноваження відкликати депутата місцевої ради (формально – достроково припиняти повноваження) були надані *центральному керівним органам політичних партій*, навіть не місцевим організаціям партій. Слід визнати, що така «партизація» статусу депутатів місцевих рад різко суперечить природі і функціям представницьких органів місцевого самоврядування¹⁶⁴. Законодавчі положення щодо запровадження партійного імперативного мандата зазнали жорсткої критики з боку Венеціанської комісії як такі, що не відповідають традиційній і загальноприйнятій доктрині представницької демократії (див. [131, с.432]). Зрештою, вони були скасовані відповідними прикінцевими положеннями Закону про місцеві вибори в редакції 2010 р. [723]. Водночас зазначимо, що прийнята зазначеним Законом змішана (паралельна мажоритарно-пропорційна) виборча система місцевих виборів, яка передбачала різні способи обрання депутатів тієї ж місцевої ради, також не узгоджувалася із положеннями відновленої попередньої редакції Закону «Про статус депутатів місцевих рад», який, як уже згадувалося, передбачав мандат депутата, імперативний щодо виборців округу (через механізм відкликання депутата шляхом голосування виборців відповідного виборчого округу; див. статті 37-45 зазначеного Закону в редакції 2010 р. [856]).

Закон «Про статус депутатів місцевих рад» у чинній редакції 2015 р. запровадив неприродні механізми відкликання депутатів місцевих рад, які значно ускладнюють інтерпретацію природи їх представницького мандата. На перший погляд, основна роль у цих механізмах належать виборцям. Однак (таємне) голосування виборців з цього приводу не проводиться; волевиявлення виборців здійснюється шляхом збирання підписів на підтримку відкликання депутата, тобто, по суті, *відкритим (поіменним) голосуванням* виборців¹⁶⁵. При цьому слід зауважити, що право участі виборців у такому волевиявленні залежить від виборчої системи, за якою обиралися депутати: якщо депутат обраний за мажоритарною системою в одномандатному окрузі, збирання підписів проводиться лише серед виборців відповідного виборчого округу; якщо депутат обраний за списком у багатомандатному окрузі¹⁶⁶, збирання підписів

¹⁶⁴ Щодо критичного опису ситуації в умовах партійного імперативного мандата депутатів місцевих рад та різних позицій щодо природи такого мандата див., наприклад, [56].

¹⁶⁵ Відкликання депутатів (чи інших виборних посадових осіб) вважається однією з форм прямої демократії (див. [1308; 1314; 1315]). Як і референдум, ця форма прямої демократії, що реалізується через голосування виборців, повинна забезпечувати дотримання основних принципів, спільних з принципами виборчого права, зокрема, загального і рівного права голосу, вільної участі у відповідному процесі і таємного голосування (див., зокрема, [1301]). Зрозуміло, що поіменне збирання підписів виборців не відповідає цим вимогам.

¹⁶⁶ Складна виборча система пропорційного типу з т. зв. номінаційними виборчими округами, передбачена Законом «Про місцеві вибори» для виборів депутатів міських, районних, обласних рад, передбачає голосування за конкретного кандидата лише в одному номінаційному окрузі, однак результати виборів встановлюються у багатомандатному виборчому окрузі, який включає усі номінаційні округи. Щодо системи такого типу див. [322,

проводиться серед виборців усього міста, району, області (абзаци другий та третій частини першої статті 40 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [857]).

Збирання необхідної для відкликання кількості підписів виборців, проте, не є формою *прийняття рішення* про відкликання депутата. Подальша процедура залежить уже не від виборчої системи, а від способу висування кандидата¹⁶⁷. У разі номінації кандидата на виборах шляхом самовисування, остаточне рішення щодо відкликання (на підставі підписів виборців) приймає відповідна територіальна виборча комісія (див. частину п'яту статті 41 зазначеного Закону); у разі партійного висування (у тому числі в одномандатному окрузі) територіальна виборча комісія звертається до «вищого керівного органу партії», місцева організація якої висувала кандидата. І якщо у першому випадку територіальна комісія зобов'язана прийняти рішення про відкликання за наявності необхідної кількості підписів (тобто прийняте поіменним голосуванням виборців рішення є імперативним), то у другому випадку ініціатива виборців не має зобов'язального характеру: вищий керівний орган партії розглядає відповідне звернення і «приймає рішення про відкликання такого депутата за народною ініціативою або про відмову в задоволенні цієї ініціативи» (частина сьома статті 41 зазначеного Закону). Таким чином, депутати, які на виборах висувалися політичною партією, мають типовий партійний імперативний мандат¹⁶⁸, на відміну від депутатів, які номінувалися на виборах шляхом самовисування, при чому цей мандат контролюється не місцевою партійною організацією (що ще можна було б якось сумістити з природою місцевого самоврядування), а партією в цілому, яка обов'язково має всеукраїнський характер (частина друга статті 3 Закону «Про політичні партії в Україні» [822]).

Через такі особливості механізмів відкликання неприйнятним є те, що до складу сільських, селищних рад можуть входити депутати, які були висунуті кандидатами на виборах за різними механізмами номінації. Це означає наявність у таких депутатів однієї ради різного правового статусу (різних правових можливостей), що суперечить частині першій статті 3 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [857], яка встановлює рівноправність депутатів як членів відповідної місцевої ради.

Таким чином, механізм відкликання депутата місцевої ради, встановлений чинним законодавством, не передбачає вільного мандата; водночас характер його імперативності досі є неоднозначним.

Вважаємо, що природа місцевого самоврядування створює підстави для того, щоб вважати доцільним надати мандату депутата місцевої ради рис імперативності щодо виборців. Проте природа цієї імперативності має свою специфіку. Імперативний характер мандата депутата місцевої ради, на наше переконання, пов'язаний із тим, що, хоча джерелом його повноважень є влада народу, загально визнано, що депутат завжди є «повноважним представником інтересів територіальної громади у представницькому органі місцевого самоврядування» [1173, с.18] (див. також [464, с.451; 1199, с.15]). Можна стверджувати, що у місцевому самоврядуванні реалізується не народне представництво, а *представництво групове*, де соціальними групами, які є представленими у місцевих

с.111-112].

¹⁶⁷ Частина п'ята статті 41 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» містить дуже характерне формулювання: «якщо депутат був *обраний шляхом самовисування* [курсив наш. – Ю.К.]» [857]. Таке повне ігнорування ролі голосування виборців в обранні депутата засвідчує актуальний рівень розуміння законодавцем природи представництва у місцевому самоврядуванні, що дозволяє в альтернативному випадку вважати депутата по суті «обраним партією».

¹⁶⁸ Слід також взяти до уваги, що підставою для відкликання може бути «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми» (пункт 3 частини першої статті 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [857]). Беручи до уваги, що при партійному висуванні передвиборна програма депутата фактично містить положення, сформульовані партією, можемо стверджувати, що тут присутній ще один елемент імперативного мандата – передвиборні «накази», з тою лише відмінністю, що вони сформульовані не виборцями, які голосували за кандидата, а партією, яка його висунула.

радах, є територіальні громади. Це твердження справедливе як для сільських, селищних, міських рад, тобто рад, увесь склад яких представляє одну громаду, так і для районних та обласних рад, у складі яких депутати, відповідно до Конституції, мали б представляти інтереси відповідних громад.

Виходячи з таких міркувань, природно вважати мандат депутата місцевої ради імперативним стосовно територіальної громади. Саме цим мав би визначатися зміст юридизованих відносин депутата і громади (виборців), насамперед підстави і спосіб відкликання депутата (дострокового припинення його повноважень) за ініціативою громади і шляхом проведення голосування виборців в межах громади.

Водночас слід визнати дискусійною можливість визнання мандату депутата імперативним щодо виборців конкретного виборчого округу (у разі застосування виборчої системи багатьох округів). Такий мандат означав би представництво депутатом інтересів виборців лише «свого» округу. Проте зіткнення у місцевій раді інтересів різних (невеликих за кількістю виборців) виборчих округів ніяк не сприятиме захисту депутатами інтересів територіальної громади в цілому. Тому мандат депутата місцевої ради стосовно територіальної громади має імперативний характер (депутат представляє не народ, а лише його частину – територіальну громаду), однак має бути «вільним» щодо виборців окремого виборчого округу як частини територіальної громади.

Імперативність мандата щодо громади особливо важлива для депутатів районних та обласних рад, які, як уже згадувалося, повинні представляти не інтереси населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (оскільки за Конституцією таке населення не складає правосуб'єктної спільноти), а спільні інтереси окремих територіальних громад, що входять до складу відповідного району чи області. Очевидно, що таке представництво (і, відповідно, пов'язаний з територіальною громадою мандат депутата) не забезпечувався як пропорційною системою, що застосовувалася під час місцевих виборів 2006 р. чи (як складова змішаної системи) – під час місцевих виборів 2010 р., так і виборчою системою, запровадженою Законом «Про місцеві вибори» 2015 р. [808].

Безсумнівним є імперативний (щодо територіальної громади) характер представницького мандата сільського, селищного, міського голови. Нормативне регулювання у цій частині не викликає жодних заперечень чи сумнівів. Як головна посадова особа територіальної громади (частина перша статті 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [807]), він представляє не народ, а його частину – територіальну громаду (пункт 14 частини четвертої статті 42 зазначеного Закону), є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою (частина шоста цієї ж статті). Частина третя статті 79 зазначеного Закону передбачає можливість дострокового припинення повноважень голови за рішенням місцевого референдуму, що проводиться у межах територіальної громади¹⁶⁹. Наведені положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають окремі складові статусу сільського, селищного, міського голови як виборного органу, засвідчують імперативний характер його представницького мандата.

Розуміння суті представництва в органах місцевого самоврядування та типу представницького мандата депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів чинить істотний вплив на розуміння природи та обсягу виборчих прав громадян – активного, пасивного та номінаційного – стосовно місцевих виборів, а також на адекватний вибір виборчої системи для виборів відповідного представницького органу місцевого самоврядування.

¹⁶⁹ Вирішення кадрових питань шляхом референдуму не відповідає його природі як способу прийняття рішень із змістовних питань. Зазначена норма встановлює інститут відкликання сільського, селищного, міського голови, який, взагалі кажучи, слід розглядати окремо від інституту місцевого референдуму. Зазначимо водночас, що використання форми «референдуму» забезпечує дотримання основних принципів голосування виборців (у тому числі таємності голосування).

РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

Переходячи до розгляду конкретних принципів виборчого права, зазначимо, що у науковій літературі досі не склалося єдиного усталеного розуміння їх змісту. Як зазначає П. Гаррон, навіть деякі із загально визнаних п'яти принципів за своїм змістом далеко не прості; тим більше існує багато розбіжностей щодо їх реалізації [1342, р.12, 33]. Цей розділ присвячений розгляду принципу загального виборчого права.

Принцип загального виборчого права за своїм змістом визначає суб'єкта відповідного виборчого права. Така оцінка змісту цього принципу є загальноприйнятною; так, польський конституціоналіст М. Гранат вважає, що «ця засада окреслює коло суб'єктів (в основному громадян), які мають право участі у виборах, і гарантує їм можливість участі у виборах» [1354, с.147]. Можна погодитися з думкою І. Захарова та А. Кокотова, що «загальне виборче право є своєрідною основою реалізації принципу народного суверенітету» [274, с.32]. У цьому сенсі принцип загального виборчого права дещо умовно може розглядатися як галузева реалізація (у межах галузі виборчого права) загальноконституційного принципу суверенітету народу. Однак перш ніж звернутися до розгляду змісту принципу загального виборчого права, необхідно визначитися зі змістом самих суб'єктивних виборчих прав.

2.1. ЗМІСТ СУБ'ЄКТИВНИХ ВИБОРЧИХ ПРАВ

Суб'єктивні виборчі права належать до основних політичних прав людини. Як зауважує В. Шаповал, «виборче право іноді визнається одним із так званих власне політичних прав, тобто таких прав, реалізація яких безпосередньо слугує формуванню певних ланок державного механізму» [433, с.370-371]. Виборчі права громадян через можливість участі громадян у виборах забезпечують функціонування державного режиму представницької демократії, а отже, функціонування політичної системи суспільства, куди включаються процеси формування і функціонування державного механізму.

2.1.1. Поняття суб'єктивних виборчих прав

У науковій літературі можна зустріти твердження про існування єдиного суб'єктивного виборчого права¹. Зокрема, О. Марцеляк вважає, що «суб'єктивне виборче право – комплекс конкретних суб'єктивних прав громадянина стосовно його участі у виборчому процесі з формування представницьких органів (посадових осіб) державної влади та місцевого самоврядування» [514, с.14]. На думку В. Гошовської, «виборче право – це суб'єктивне право кожного конкретного громадянина бути учасником конституційно-правових відносин, які виникають у ході виборів» [614, с.142]. Суб'єктивне виборче право як єдине право розглядають також О. Барабаш [45, с.144], Т. Заворотченко [242, с.20], О. Стаднік [1068, с.9]. Р. Максакова стверджує, що право голосу і право бути обраним «у сукупності складають єдине ціле – суб'єктивне виборче право особи» [504, с.65]. На думку А. Олійника, можливість участі у виборах – це одна з конституційних свобод громадян України [588, с.243]. Подібну позицію поділяють російські науковці І. Захаров та А. Кокотов [274, с.16].

¹ Лише як непорозуміння можна оцінити термін, вжитий В. Нестеровичем, – «суб'єктивне виборче право України» [566, с.29-30]. Суб'єктивне право належить індивіду (громадянину), а не країні чи державі. Очевидно, науковець мав на увазі «в Україні» чи «за правом України».

Існує навіть ще більш загальний підхід, який розглядає як єдине (комплексне) політичне право громадян на участь в управлінні публічними справами². Венеціанська комісія кваліфікує «право брати участь в управлінні державою та веденні публічних справ» як основоположну «заповідь», яка є витокom принципів демократичних виборів, а отже, і суб'єктивних виборчих прав [216, с.287], тобто як певне метаправо. Деякі вітчизняні правознавці розглядають єдине виборче право, яке є одним із проявів (складових) загального права на участь в управлінні публічними справами поряд з іншими політичними правами [434, с.288; 1224, с.293]; подібне розуміння пропонує О. Бакумов, стверджуючи, що «суб'єктивні виборчі права належать... до комплексного права на участь в управлінні державними справами» [40, с.88]. А. Грабильніков розглядає «право громадян України брати участь в управлінні державними справами» як сукупність *можливостей* «безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя» [168, с.3-4]. Водночас там же А. Грабильніков говорить про *права – складові* цього єдиного (узагальненого) права, куди відносить, зокрема, і «право обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Проте з такою позицією важко погодитися у повному обсязі. Звичайно, існують суб'єктивні права, які можуть бути реалізовані різним способом (через різні правові можливості). Типовим прикладом такого права є право на вільне об'єднання (свобода асоціацій), яке включає в себе декілька позитивних та негативних способів його реалізації – можливості взяти участь в утворенні об'єднання, вступити до існуючого об'єднання, утриматися від вступу в об'єднання, вийти з об'єднання, взяти участь у ліквідації існуючого об'єднання шляхом саморозпуску. Проте такі правові можливості немає сенсу розглядати як окремі суб'єктивні права [73, с.19-20], оскільки вони належать тому ж суб'єкту права.

Тому, слідом за Н. Богашевою, не поділяємо уявлень про можливість «подрібнення» певного суб'єктивного права на «складові права», оскільки неможливо встановити межі такого поділу, що може призвести до непродуктивного як з гносеологічної, так і практичної точок зору уявлення про кожну правову можливість як окреме право певного суб'єкта. У кожному подібному випадку необхідно визначитися, чи ми маємо справу з єдиним за своєю природою суб'єктивним правом, яке породжує різні правові можливості (шляхи і способи здійснення цього права), чи з групою нехай і споріднених, але різних суб'єктивних прав.

Для вирішення цієї проблеми необхідно визначити критерії, за якими можна розрізнити різні права. На наше переконання, *такими критеріями можуть слугувати, по-перше, природа правовідносин, у яких реалізуються відповідні права, і по-друге, суб'єкт (суб'єкти) такого права (прав) як узагальнений представник кола осіб – носіїв права (прав)*. Правові можливості, які здійснюються різними суб'єктами (різними колами носіїв), не можуть бути складовими одного суб'єктивного права; їх слід розглядати як *різні права* з різними суб'єктами.

З цієї точки зору слід зазначити, що «складові» «права на участь в управлінні державними справами», як вони визначаються прихильниками ідеї про таке «комплексне право», істотно відрізняються за природою відповідних правовідносин. Насамперед слід розрізнити за цим критерієм право на доступ до державної служби (служби в органах місцевого самоврядування) та, тим більше, «право на участь у здійсненні правосуддя» (якщо останню правову

² Можна припустити певний вплив на таку позицію того факту, що відповідні правові можливості громадянина закріплені в одній статті Конституції (стаття 38 [432]). Проте цей мотив не може бути вирішальним; окрема стаття (чи навіть окрема частина статті) нормативно-правового акта (а тим більше Конституції) зовсім не обов'язково відповідає одній правовій нормі, а отже, не повинна визначати єдине суб'єктивне право. Саме таку позицію займають інші науковці; зокрема, Т. Шаповал говорить про «права, зафіксовані статтею 38» [1204, с.9].

можливість і можна розглядати як суб'єктивне право). Далі візьмемо до уваги, що вибори та референдум, хоча і близькі між собою за способом волевиявлення громадян (як різні форми прямого волевиявлення народу), за своєю природою належать до різних форм демократії як державного режиму (див. [331]) та, у зв'язку з цим, принципово відрізняються за характером змісту такого волевиявлення. Цього достатньо, щоби ствердити, що стаття 38 Конституції проголошує не єдине право, а сукупність близьких за природою і, певною мірою, пов'язаних між собою прав. Це підтверджується порівнянням диспозицій статті 38 Конституції [432] зі структурою статті 21 Загальної декларації прав людини [244] та статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [538], які стосуються тих же прав; таке порівняння засвідчує, що мова йде про різні за своєю суттю суб'єктивні права, проголошення яких поєднано в одній статті нормативного акта³.

Достатньо поширене розуміння суб'єктивних прав (а отже, і виборчих прав) як «міри дозволеної поведінки» уповноваженого суб'єкта⁴ [40, с.11-12]. Це значною мірою позитивістське розуміння суб'єктивного права людини чи громадянина (до яких належать і виборчі права), інспірує уявлення про «дозволений державою», «октройований» характер такого права, що принципово суперечить сучасним уявленням про основні права людини і громадянина. У цьому сенсі ми повністю сприймаємо інше визначення, запропоноване М. Козюброю, яке випливає із природи вільної людини як найвищої соціальної цінності: «права людини – це визнані світовим співтовариством блага й умови життя, яких може домогтися особа від держави і суспільства, в яких вона живе, та забезпечення яких реально в умовах досягнутого людством прогресу» [390, с.50]. У публічній сфері такі блага й умови життя полягають в участі у вирішенні публічних справ та інших способах задоволення публічних інтересів (зокрема, в участі у виборах в ролі відповідного суб'єкта). У нашому контексті ми робимо акцент на словах «може домогтися», що передбачають *дискрецію носія права*, який у конкретних умовах за власним розсудом може домогтися, а може й не домогтися відповідного блага.

Отже, суб'єктивне право пов'язане з *можливістю* (а не *дозволом*) діяти певним чином. В. Шаповал вказує: «Суб'єктивне право – це юридично передбачена *можливість* [курсив наш. – Ю.К.] певної поведінки суб'єкта (людини або громадянина) з метою набуття соціального блага або уникнути обмежень» [1194, с.420]. Російський правознавець В. Белоновський як складові елементів суб'єктивного права визначає уповноваження (правові можливості) насамперед на власні дії, на вимогу від іншої особи (інших сторін) виконання зобов'язаності і, нарешті, можливість привести в дію апарат примусу проти зобов'язаної особи у разі її непідпорядкування зазначеній вимозі [58, с.299]. Польські дослідники стверджують, що суб'єктивне право є єдністю трьох правових можливостей – вільного прийняття рішення щодо певних власних дій, вільного виконання так прийнятого рішення та домагання відповідних дій з боку інших суб'єктів [1414, s.168]. Важливо підкреслити, що носій суб'єктивного права, реалізуючи чи не реалізуючи його, *діє з власної волі*; він не може бути примушений користуватися своїм правом або бути позбавленим можливості реалізувати суб'єктивне право, яке йому належить.

³ Викладення в одній статті міжнародно-правового документа кількох важливих міжнародних стандартів-принципів (основних прав) не є винятком. Так, наприклад, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод присвячує частину першу статті 11 відразу двом фундаментальним свободам – свободі мирних зборів та свободі об'єднань [408]. Проте не викликає жодних сумнівів щодо того, що це дві різні за своїм змістом основоположні свободи; Конституція України закріплює їх у різних статтях – 36 (свобода об'єднань) та 39 (право на мирні зібрання) [432].

⁴ О. Скакун визначає суб'єктивне право дещо ширше, як «вид і міру *можливої* (або дозволеної) поведінки суб'єкта права, встановлену юридичними нормами для задоволення інтересів правомочної особи і забезпечувана державою» [1017, с.388]. Однак і тут присутнє «державоцентристське» уявлення, відповідно до якого без забезпечення державою ніяких прав не існує.

Таким чином, наявність у суб'єкта певного права (тобто права *цілеспрямовано діяти на власний розсуд*) означає (за загальною діалектикою співвідношення права та обов'язку) наявність у інших (усіх чи деяких) суб'єктів, які вступають у правовідносини при реалізації суб'єктом свого права, *обов'язку не перешкоджати*, а за певних умов навіть *сприяти* правомірній реалізації цього права⁵. Зазначене розуміння може бути проілюстроване концепцією, згідно з якою суб'єктивне право завжди є *правом на чужі дії*, які при цьому *визначені* (необхідно спричинені) тією метою, досягнення якої забезпечується суб'єктивним правом його носія⁶ (див. [493, с.169]).

Отже, хоча обсяг суб'єктивного права (його межі), порядок його реалізації можуть бути нормативно встановленими (обмеженими), сам факт його реалізації не може залежати від волі (розсуду) іншого суб'єкта.

Таким чином, виборчі права реалізуються за власною волею і на розсуд суб'єкта (носія) права: без такої волі виборче право не може бути реалізоване.

Суб'єктивні виборчі права як політичні права реалізуються у сфері публічно-правових відносин, пов'язаних із здійсненням влади та формуванням складу представницьких органів (обрання посадових осіб), уповноважених здійснювати цю владу. Вони визначають правосуб'єктність громадян держави в умовах демократичного державного режиму. Цим зазначені права (та інші права з публічно-правової сфери) істотно відрізняються від інших особистих (цивільних) прав. Визнаючи, що «суб'єктивне виборче право слід розглядати як *суб'єктивне публічне право*», деякі російські правознавці, проте, стверджують, що в суб'єктивних виборчих правах вбачається «діалектична єдність приватноправової та публічноправової засад» [94, с.132]. Вважаємо, що такий висновок про наявність у виборчих правах елементу приватноправового походження пов'язаний із поширеною думкою, що публічне право регулює виключно відносини владного підпорядкування (субординації), тоді як «сфера статусу вільної особи», у межах якої існують «відносини між рівними суб'єктами», що мають координаційний характер, є сферою приватного права (див., наприклад, [1017, с.294]). Однак, на наше переконання, такий поділ надто спрощений; хоча правовідносини, що складаються під час виборчого процесу, мають певний елемент субординації (так, управлінські функції здійснюють виборчі комісії), все-таки серед них переважають ті, що виникають між «вільними» суб'єктами, які не перебувають у відносинах підпорядкування, а отже, мають координаційний характер (див. підрозділ 1.1.1). Необхідно визнати, що в демократичній державі і в публічній сфері можуть діяти вільні суб'єкти, а цілі та інтереси, які реалізуються ними у таких правовідносинах, хоча часто є особистими, не мають приватного характеру: вибори, поза всяким сумнівом, є цілком публічним суспільним явищем. Реалізація індивідуальних суб'єктивних прав та законних інтересів під час виборів не може відтіснити на другий план загальну суспільну мету виборів – формування складу виборних представницьких органів (заміщення виборної посади).

Застосовуючи до суб'єктивних виборчих прав запропоновані вище критерії щодо розрізнення окремих прав, зазначимо, що в ситуації, коли зміст усіх суб'єктивних виборчих прав достатньо тісно пов'язаний, взагалі кажучи, з правовідносинами спільної природи, у яких вони реалізуються, вирішальним фактором ствердження наявності різних виборчих прав (а не правових можливостей як способу реалізації одного «широкого» права) є істотні відмінності як у природі (змісті), так і в суб'єкті (носіях) такого права. Тому, хоча поняття виборчих прав належить до загальновідомих, для чіткого розуміння суті виборчих прав необхідний уважний розгляд і встановлення їх суб'єктів та їх адекватного змісту та обсягу.

⁵ Зазначена відмінність стосується розрізнення суб'єктивного права і свободи; як образно висловлюється В. Шаповал, «право по суті означає “дай”, а свобода – “не заважай”» [1194, с.421].

⁶ Р. Алексі стверджує, що «предметом якогось права на щось є завжди дії адресата» [1239, с.152].

У науці конституційного (зокрема, виборчого) права альтернативою до уявлень про «єдине виборче право громадян» є поширений погляд, відповідно до якого існують два види виборчого права – *активне* і *пасивне* (див., наприклад, [1194, с.315]).

Своєрідний підхід до розуміння суб'єктивних виборчих прав пропонує О. Бакумов, який поряд із активним та пасивним виборчими правами розглядає третє суб'єктивне право громадян України – «право впливати на діяльність народних представників і контролювати їх з метою забезпечення ефективної роботи депутатів та в цілому органів народного представництва» [40, с.18], зміст якого дослідник не розкриває більш детально. Вважаємо, що спроба виділити таке окреме суб'єктивне *виборче* право є певним непорозумінням. Насамперед зазначимо, що правова можливість такого змісту, якщо й існує, не може належати до предмета об'єктивного виборчого права. Крім того, в умовах вільного мандата (див. підрозділ 1.6.2) вплив виборців на діяльність народних представників не має юридичного характеру, а є лише політичним; жодного правового контролю за діяльністю представників, а тим більше правового впливу на ефективність їх діяльності, не існує. В умовах імперативного мандата (який у демократичній державі може існувати у певних формах лише на рівні місцевого самоврядування; див. підрозділ 1.6.4) контроль виборців щодо представників може здійснюватися через інститут відкликання, який, як уже зазначалося, не належить до сфери виборів, оскільки є іншою формою безпосереднього народного волевиявлення.

Вважаємо, проте, що поряд із загальноновизнаними двома основними виборчими правами дійсно слід розглядати третє – *номінаційне* виборче право, тобто *право висувати кандидатів на виборах*. Це право як окреме виборче право не є сьогодні загальноновизнаним⁷. Однак висування кандидатів не можна вважати чисто технологічною процедурою. Зокрема, німецькі правознавці також вважають, що «як третє основне право при виборах повинне розглядатися право висування кандидатів» [167, с.132].

У цьому сенсі цікавим є твердження відомого російського конституціоналіста О. Ку-тафіна, який зазначав: «Найбільш суттєва ознака виборів – пряме волевиявлення громадян і висування ними зі свого середовища представників для здійснення народовладдя» [468, с.228]. Неважко побачити, що у цій формулі закріплені усі *три* види виборчих прав. Так, «пряме волевиявлення громадян» передбачає *право голосу*, наявність «представників» – *пасивне виборче право*, а «висування представників» – *номінаційне право* і його первинного суб'єкта – громадян.

Таким чином, фактичне існування *права* висування кандидатів на виборах не може бути запереченим. Нижче ми розглянемо зміст цих трьох основних виборчих прав.

2.1.2. Зміст активного виборчого права

За загальним визнанням, *активне виборче право* є одним з основних політичних прав, «фактично чи не єдиним можливим каналом безпосередньої реалізації народного суверенітету» [434, с.508]. Його часто розглядають як «право *обирати*» (див., наприклад, [126, с.346]). Саме цей термін використаний у статті 38 Конституції України [432]; він же («право *wybierania*») міститься у статті 62 Конституції Польщі [1384], а також («право *избирать*») у статті 32 Конституції Російської Федерації [422].

Деякі науковці акцентують саме такий зміст активного виборчого права, підкреслюючи, що «реалізація права передбачає певний кінцевий результат цього процесу»; на їх думку, «звідси випливає, що реалізація активного виборчого права передбачає не просто голосування за запропоновану кандидатуру, а саме обрання одного з кандидатів

⁷ Уявлення про існування третього, номінаційного виборчого права як одного з основних виборчих прав, яке свого часу було висловлене автором (див. [306, с.13; 557, с.11, 40; 558, с.26]), поступово отримує визнання й інших науковців (див., наприклад, [614, с.142-143; 1104, с.50]). Зокрема, Ю. Шведа вказував, поряд з виборцями і кандидатами, на «тих, хто має право висувати кандидатів» [1208, с.152].

до певного органу чи на певну посаду волею більшості учасників голосування» [1104, с.53]. Проте безпосереднє розуміння змісту цього права окремого громадянина саме як *права обирати* слід визнати таким, що не відповідає його реальній суті. Дійсно, голос далеко не кожного виборця, поданий на виборах, справді обирає.

Насамперед слід звернути увагу, що існування правового інституту *повторних виборів* передбачає можливість *нерезультативних виборів*, тобто виборів, які *відбулися*, однак за їх підсумками ніхто не обраний. Однак на таких виборах активне виборче право було *реалізоване* громадянами, які взяли участь у голосуванні, проте *нікого не обрали*.

По-друге, за будь-якої виборчої системи завжди існує певна кількість «втрачених» голосів⁸, тобто голосів, які не впливають на *обрання*. Такі голоси обов'язково наявні в умовах *мажоритарних* виборчих систем, тобто систем, як спираються на принцип більшості: голоси меншості (як у системі абсолютної більшості) чи навіть більшості (як у системі відносної більшості; див. [322, с.46]) виборців не впливають на результати виборів, тобто такі виборці *не обирають*, хоча й подають свій голос. Втрачені голоси виборців характерні також і для пропорційних виборчих систем, особливо при застосуванні виборчих бар'єрів, хоча й в істотно меншій кількості, ніж для мажоритарних систем (див. [322, с.66]).

Ці об'єктивні обставини в умовах розуміння змісту активного виборчого права саме як «результативного» права обирати призводять до парадоксальної ідеї, що «активне виборче право належить до індивідуальних, яке може бути реалізоване колективно» [1104, с.53]. Зауважимо, що про існування «колективного права обирати» у певному сенсі можна говорити; однак його носієм є не окремий виборець, а *суб'єкт формування представницького органу* – народ (на загальнонаціональних виборах), територіальна громада (на місцевих виборах). Зауважимо, що формулювання «територіальні громади обирають» міститься у частині другій статті 141 Конституції; частина перша цієї статті говорить про обрання депутатів місцевих рад «жителями» (у множині), а не окремим жителем. Однак у такому сенсі не можна говорити про індивідуальне активне виборче право: народ (на місцевих виборах – громада) як єдиний суб'єкт формування складу представницького органу включає усіх виборців, як тих, хто голосував за обраних кандидатів, так і тих хто голосував проти них чи взагалі не брав участі в голосуванні.

Таким чином, термін «право обирати» за своїм змістом не цілком точний: далеко не кожен виборець, голосуючи на виборах, дійсно *обирає*. Реальний зміст активного виборчого права відображається терміном «*право голосу*»; це право виборця подати свій голос (право голосувати) на виборах. Зауважимо, що саме цей більш адекватний термін використовує стаття 70 Конституції⁹ [432]. Такий зміст активного виборчого права підкреслюють також інші вітчизняні дослідники (див., наприклад, [440, с.42; 1131, с.19]). Польські правознавці використовують щодо активного виборчого права, поруч зі згаданим вище терміном «*prawo wybierania*», також поняття «*prawo (do) głosowania*» (*право голосування*) [1253, s.53; 1439, s.173]. А. Кіселевич прямо зазначає, що «належне фізичній особі право обирати... зводиться до права голосування на виборах» [1381, s.40]. Серед російських дослідників термін «*право голоса*» вживає В. Маклаков [411, с.417]. Англійські джерела віддають перевагу терміну «*right to vote*» (див., наприклад, параграф 1.1 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії [1300]; див. також: [1323, p.16; 1324, p.23]). Саме як «право голосувати» (*right to vote*) активне виборче право закріплене у статті 25 зобов'язального міжнародно-правового документа – Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [1366] (див.

⁸ Більш детально проблема втрачених голосів розглянута нижче в аспекті рівного виборчого права (див. підрозділ 3.2.2).

⁹ Таким чином, зіставлення статей 38 та 70 Конституції дає підстави для висновку про синонімічність двох термінів – «право обирати» та «право голосу». Проте використання синонімів для позначення одного і того ж правового явища слід визнати недоліком нормативного (конституційного) тексту, оскільки це порушує засади юридичної визначеності (і, зрештою, формальної логіки).

також [538]); так трактує активне виборче право і Європейський суд з прав людини (див. пункт 51 рішення у справі «Матьє-Моен і Клерфе проти Бельгії» [1276]).

Отже, термін «право обирати» є лише *назвою (позначенням)* активного виборчого права; зміст цього права полягає у *праві голосу* (праві голосування) виборця на відповідних виборах [326; 1378, s.58]. Це публічне суб'єктивне право породжує певний *обов'язок держави*, що полягає у створенні умов, які б дозволяли в міру реальних можливостей (тобто забезпечували б відсутність непереборних перешкод) кожному виборцю скористатися правом голосу на конкретних виборах.

Свого часу дискутувалося питання щодо того, чи належить до змісту права голосу визначення *об'єкта* голосування, тобто природи тих опцій, які пропонуються громадянам для вибору. Пов'язано це було із запровадженням на виборах народних депутатів України пропорційної виборчої системи, спочатку як складової «змішаної» системи у 1998 р., а згодом (у 2006 р.) як цілісної виборчої системи у дещо крайньому варіанті – у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі із закритими списками кандидатів. Деякі дослідники у той час висловлювали думку, що голосування за партійний список кандидатів (а, по суті, за партію) є обмеженням активного виборчого права (див. [26, с.135; 1079, с.138]). Осмислення цього питання протягом останніх років має сьогодні наслідком загальне визнання, що такого обмеження немає. Слід взяти до уваги, що зміст активного виборчого права може передбачати різні опції голосування – окремі кандидати, списки кандидатів чи партії, – або поєднання різних опцій¹⁰; у будь-якому разі, практика європейських демократичних країн знає багато подібних варіантів (див., наприклад, [496, с.63]). Сьогодні подібні твердження про порушення пропорційною виборчою системою прав виборців зустрічаються рідко; аргумент на їх користь знаходять, як правило, у формулюванні статті 76 Конституції, в якій іде мова про «вибори народних депутатів України», а не про «вибори до Верховної Ради України» (як у статті 77 Конституції); однак паралельне використання у конституційному тексті цих термінів, звичайно, спростовує цей аргумент. Тим не менше зауважимо, що застосування пропорційної системи з відкритими списками («голосування з преференціями») усунуло б підстави і для цих заперечень.

2.1.3. Зміст пасивного виборчого права

На відміну від активного виборчого права, зміст *пасивного виборчого права* менш однозначний. У науковій літературі досить поширеним є його розуміння як «права бути обраним» на виборах¹¹ (див., наприклад, [39, с.3; 126, с.346; 514, с.14]). В. Нестерович вважає, що під пасивним виборчим правом «слід розуміти право громадян, які відповідають встановленим виборчим законодавством вимогам, бути обраним до представницьких органів публічної влади шляхом висунування власної кандидатури для участі у виборах» [566, с.33]. Обґрунтовуючи таке тлумачення змісту пасивного виборчого права ідеєю обов'язкової результативності будь-якого суб'єктивного права, І. Тимошенко стверджує, що результатом пасивного виборчого права «є обрання громадянина до певного

¹⁰ Природа опцій (об'єкта голосування), які пропонуються для вибору, істотно залежить від різних параметрів виборчої системи – як виборчої формули, так і структури виборчого бюлетеня (зокрема, способу голосування – категоричного чи порядкового); див.: [322, с.24-25].

¹¹ Одною з історичних причин такого традиційного розуміння пасивного виборчого права є радянська практика виборів, згідно з якою *висунутий кандидат обов'язково був обраним*. Ця практика вплинула і на правову доктрину; так, А. Кім стверджував, що «пасивна виборча правосуб'єктність» (так науковець позначав пасивне виборче право «взагалі», поза виборчим процесом) «представляє собою форму вирішення питання про властивості особи, якій за результатами голосування буде [а не «*може бути*». – Ю.К.] довірена безпосередня участь у здійсненні державної влади»; більше того, прямо стверджувалося, що «здійснення пасивної виборчої правосуб'єктності пов'язано з волевиявленням значної маси громадян у виборчих одиницях» [303, с.119, 172]. Таким чином, реалізація пасивного виборчого права, за радянською доктриною, мала форму *обрання* депутатом.

державного органу чи органу місцевого самоврядування» [1104, с.54]. Подібний спосіб розуміння змісту пасивного виборчого права детально конкретизує М. Сілкина, яка «виділяє елементи реалізації права бути обраним, а саме: 1) державою на законодавчому рівні закріплені відповідні гарантії реалізації пасивного виборчого права; 2) громадянин (кандидат) мав можливість скористатися наданими державою гарантіями реалізації такого права; 3) скористався ними у повному обсязі; 4) досяг бажаної мети, тобто стосовно його кандидатури виборчою комісією прийнято рішення про визнання його обраним кандидатом» [1015, с.27].

Зауважимо, що саме таке розуміння пасивного виборчого права прийняте російським законодавцем; тільки таким чином можна зрозуміти появу у Федеральному законі РФ «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь в референдумі громадян Російської Федерації» (далі – Федеральний закон «Про основні гарантії...») положення, згідно з яким «не може бути висунутим кандидатом громадянин Російської Федерації, який не володіє пасивним виборчим правом [тобто не може отримати мандат. – Ю.К.] на відповідних виборах» (частина восьма статті 32 зазначеного закону [582]).

Таке розуміння пасивного виборчого права вітчизняними науковцями певною мірою базується на використанні терміна «право бути обраним» у статті 38 Конституції України [432] (аналогічне формулювання міститься у статті 32 Конституції РФ [422]). Проте слід зазначити, що статті 76 та 103 Конституції України, які визначають суб'єкта пасивного виборчого права на виборах народних депутатів та Президента України відповідно, вживають вираз «*може* (а не «*має право*». – Ю.К.) бути обраний» [432]. Тим самим визнається, що обрання як набуття представницького мандата є *можливістю*, але не *правом* відповідної особи [306, с.13; 326; 1378, с.59]. Тому слід визнати термін «право бути обраним» лише *назвою* («позначенням») пасивного виборчого права¹², а не визначенням його змісту.

Водночас слід підкреслити, що належне розуміння змісту пасивного виборчого права, хоча й не загальновизнане, достатньо поширене. Так, В. Шаповал вважає «невдалим... формулювання щодо “права бути обраним”, адже у виборців відсутній обов'язок обирати конкретну особу, яка балотується. Точніше було б говорити про право обиратися, тобто балотуватися на виборах» [433, с.371]; саме останній термін послідовно застосовується у роботах науковця (див. наприклад, [1194, с.317; 1195, с.269; 1201, с.86]). Подібну позицію поділяють окремі російські правознавці, які розглядають «право бути обраним» як «право висуватися в установленому порядку як кандидат на виборну посаду»¹³ [6, с.16]. Критично оцінює термін «право бути обраним» В. Маклаков, який зазначає, базуючись на класичному розумінні співвідношення права та обов'язку, що «праву бути обраним, за логікою, повинен кореспондуватися обов'язок виборця обрати цю особу. Обов'язку ж такого бути не може»¹⁴ [411, с.189]. Подібну аргументацію навів у рішенні від 4 грудня

¹² Р. Біктагіров, посилаючись на Г. Садовнікову, ставить під сумнів адекватність самої назви «*пасивне виборче право*», оскільки «на практиці поведінка кандидата на виборну посаду передбачає більш активні дії, аніж виборця» [1187, с.70]. Нижче ми наведемо більш істотні аргументи на користь характеристики для цього права як «пасивного».

¹³ Цю позицію (яку запозичує В. Нестерович [566, с.33]) слід визнати дещо неточною, оскільки зміст пасивного виборчого права полягає не у праві *висуватися* кандидатом (тобто здійснювати самовисування, що належить до змісту номінаційного виборчого права), а у праві *бути* кандидатом незалежно від способу та суб'єкта висування.

¹⁴ М. Ставнійчук узагальнює таке розуміння на всі виборчі права, стверджуючи: «З правом громадян обирати і бути обраним не кореспондується жодний обов'язок» [1065, с.184]. Вважаємо, проте, що така постановка проблеми неточна. Жоден обов'язок не кореспондується з *буквальним* розумінням цих прав: як ми зазначали вище, виборець має не право *обрати депутата*, а *право голосу* на виборах. Подібно особа, яка відповідає конституційним цензам, має не право *бути обраною* (набути мандат), а право *стати кандидатом на виборах*. Проте з такими правами (правом голосу, правом бути кандидатом) кореспондується перш за все обов'язок інших суб'єктів не створювати перешкод у здійсненні цих прав, а для держави – навіть обов'язок створити відповідні умови для реалізації цих прав (наприклад, у формі реєстрації виборців і кандидатів, утворенні виборчих дільниць і т. п.). На подібні об-

2001 р. Конституційний Суд України, який зазначив: «Передбачене частиною першою статті 38 Конституції України право громадянина “бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” (пасивне виборче право) не можна тлумачити буквально, оскільки йому не відповідає обов’язок виборців голосувати “за” і обрати конкретного громадянина. Це по суті є правом при дотриманні необхідних умов балотуватися на виборах» [951]. В. Погорілко, називаючи пасивне виборче право «правом бути обраним», уточнював його зміст як «право балотуватися» [646, с.11]. А. Корнєєв та Т. Шаповал стверджують: «За своєю сутністю пасивне виборче право... є позитивним дозволом окремим громадянам здійснити певні дії для того, щоб бути в колі осіб, серед яких виборці роблять вибір» [440, с.43] (див. також [1443, s.27]). На думку В. Федоренка, пасивне виборче право – це «право балотуватись до виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також на виборні посади в державі та територіальних громадах» [1132, с.19]. Хоча О. Марцеляк висловлює свою незгоду з подібною аргументацією, проте описаний ним зміст пасивного виборчого права фактично стосується лише права на участь у виборах у ролі кандидата [512, с.17], але не визначається як «право отримати мандат».

Така позиція поділяється і польськими правознавцями. Так, М. Гранат говорить про «право бути кандидатом» («*prawo do bycia kandydatem*») [1353, s.15] або про «право добиватися мандата» [1354, s.148]. Деякі польські науковці користуються терміном «*prawo wybieralności*»¹⁵ [1253, s.75; 1386, s.159], його зміст як «*prawo kandydowania*» не викликає сумнівів. Д. Віткаускас влучно зазначив: «Не існує права виграти вибори, існує право вільно та ефективно балотуватися на виборах» [1458, p.215].

Така інтерпретація змісту пасивного виборчого права узгоджується із міжнародною практикою. Так, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. у пункті «b» статті 25 встановлює право «бути обраним» (*to be elected*; див. [1366]). Загальний коментар до статті 25 цього пакту, виданий Комітетом ООН з прав людини у 1996 р., по суті, тлумачить зміст цього права як можливість *балотуватися* на виборах (тобто брати участь у виборах як кандидат) [245, с.394]. Більш чітко цей зміст підкреслює термінологія, що використовується Венеціанською комісією. Кодекс належної практики у виборчих справах в його англійському оригіналі [1300] вживає для позначення пасивного виборчого права термін «*the right to stand for election*» (тобто «бути кандидатом на виборах»¹⁶). Цей же термін використовує для позначення пасивного виборчого права Європейський суд з прав людини (див., наприклад, пункти 51, 53 рішення Суду у справі «*Матьє-Моем і Клерфе проти Бельгії*» [1276], пункт 54 рішення Суду у справі «*Мельниченко проти України*» [1278], пункти 12, 50 рішення у справі «*Суховецький проти України*» [1287], пункт 109(v) рішення у справі «*Юмак і Садак проти Туреччини*» [1290]). БДПЛ/ОБСЄ використовує подібні терміни: «*to compete for public office*» [1323, p.16] або «*to stand for office*» [1324, p.22]. Зауважимо, що Венеціанська комісія прямо рекомендує «уникати використання формулювання “право бути обраним” [в оригіналі – “*right to be elected*”. – Ю.К.] на користь юридично чіткішого “право бути кандидатом” [в оригіналі – “*right to stand as a candidate*”. – Ю.К.]» [1370, p.7].

Щоправда, іноді зміст пасивного виборчого права тлумачиться ширше, як «право кандидувати та отримати мандат» [1439, s.173]. Вважаємо, проте, що «право отримати мандат» як суб’єктивне виборче право (чи як складова пасивного виборчого права) не

ставини появи «зобов’язаної поведінки кореспондуючої сторони» при реалізації виборчих прав (з урахуванням особливостей радянської доктрини виборчого права) вказував ще А. Кім [303, с.170-171].

¹⁵ У буквальному перекладі – «право бути здатним до обрання». – Ю.К.

¹⁶ Цікаво, що конституційне право Канади тлумачить пасивне виборче право як «право бути “кваліфікованим для членства” у федеральній Палаті громад або в провінційній законодавчій асамблеї» [1362, p.1043]. Таке розуміння перегукується із формулою «може бути обраний» у статтях 76 та 103 Конституції України.

існує. Цікаво відзначити, що свого часу Європейська комісія з прав людини (попередник Європейського суду з прав людини) визнала, що право бути кандидатом на виборах передбачає також і «право зайняти місце у представницькому органі у разі обрання кандидата»¹⁷ (див. [287, с.58]). Останнє зауваження («у разі обрання») у цьому сенсі є принциповим: воно визначає носієм права отримати мандат не повноважного громадянина – суб'єкта пасивного виборчого права, а іншого суб'єкта – *кандидата, обраного на виборах*. Зауважимо водночас, що визнання отримання мандата *правом* (а не *обов'язком*) обраного кандидата підкреслює відсутність імперативності волевиявлення народу на виборах.

Отже, зміст пасивного виборчого права полягає в тому, що особа має *право бути кандидатом* на виборах, тобто *претендувати* на представницький мандат чи виборну посаду. Це право породжує певний *обов'язок держави* в особі органів адміністрування виборів – зареєструвати як кандидата¹⁸ особу, яка виявила бажання скористатися цим правом¹⁹, та гарантувати їй (чи суб'єкту її номінації) відповідні похідні права (на проведення передвиборної агітації, на представництво у виборчих комісіях, на спостереження і т.п.). Водночас в особі, яка скористалася пасивним виборчим правом і перебуває у стані його реалізації (є зареєстрованою як кандидат на виборах), виникає законний *інтерес бути обраною* на відповідних виборах; саме на реалізацію цього інтересу спрямована виборча діяльність кандидата (та суб'єкта його номінації). Держава зобов'язана гарантувати реалізацію *права* особи; однак для задоволення законного *інтересу* вона лише створює умови і не може йому перешкоджати, але не забезпечує його реалізацію²⁰. Таким чином, *бути кандидатом* відповідна особа має *право*, однак *бути обраною* вона має лише *можливість*. Саме це відображено у формулюванні статей 76 та 103 Конституції [432].

Використання різних виборчих систем, у тому числі балотування кандидатів у складі виборчого списку кандидатів за пропорційною виборчою системою, спричинило ідею окремих науковців щодо колективного характеру пасивного виборчого права. Так, М. Сілка пропонує класифікувати суб'єктів пасивного виборчого права на суб'єктів індивідуального права та суб'єктів колективного права; на думку дослідниці, «реалізація колективного пасивного виборчого права має місце тоді, коли особа висувається у складі єдиного виборчого списку кандидатів від політичної партії» [1015, с.11]. Інші дослідники стверджують, що наприклад, «в Австрії існує реалізація як індивідуального (на виборах Федерального президента), так і колективного пасивного виборчого права (на парламент-

¹⁷ Такі уявлення характерні для польської доктрини виборчого права. Так, Л. Гарліцький говорить про три суб'єктивні виборчі права у контексті статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод – право голосувати, право виставляти свою кандидатуру на виборах і право бути членом законодавчого органу [151, с.88]. А. Кіселевіч стверджує, що правова можливість «реалізувати мандат, отриманий у чесні проведених виборах» входить до складу пасивного виборчого права [1381, с.60]. Проте виникнення права обіймати виборну посаду («реалізувати мандат») пов'язане з юридичним фактом *обрання* (тобто закінчення виборів з певним результатом), а тому за своїм змістом належить не громадянину (і навіть не будь-якому кандидату), а *кандидату, вже обраному на виборах*, і таким чином не може розглядатися як *виборче* право (тобто право, пов'язане з участю громадянина у виборах).

¹⁸ І. Панкевич пропонує ще далі відійти у розумінні пасивного виборчого права від класичного, стверджуючи, що «пасивне виборче право не належить громадянину з приводу його реєстрації як кандидата у виборах, а тільки з приводу того, чи відповідає він вимогам Конституції та виборчого законодавства» [629, с.236]. Вважаємо, проте, таку позицію неконструктивною: «вимоги Конституції та виборчого законодавства» визначають *критерії наявності* в особі такого права, але не його *сутність*, яка не може полягати лише у відповідності критеріям (що не є суспільним благом), а повинна мати *змістове наповнення* і реальну *мету*.

¹⁹ У дійсності «бажання особи стати кандидатом» недостатньо; щодо особливостей реалізації пасивного виборчого права див. нижче.

²⁰ Як (дещо позитивістськи) зазначає В. Субочев, «суб'єктивні права – це конкретна дозволеність певного виду дій, законні інтереси – всього лише їх незабороненість. Вихідним пунктом їх концептуального розмежування є юридичний обов'язок учасника правовідносин» [1089, с.132]. Ключовим тут вважаємо друге речення. Таким чином, бажання суб'єкта реалізувати свій законний інтерес не покладає жодних обов'язків на його контрагента у відповідному правовідношенні.

ських виборах), оскільки за пропорційної виборчої системи виборець голосує не за одного кандидата, а за список кандидатів якоїсь політичної партії» [1043, с.54].

Як вказує І. Видрін, подібну правову позицію свого часу зайняла Центральна виборча комісія РФ; мова йшла про «норму, згідно з якою ЦВК відмовляла в реєстрації... списку кандидатів або скасовувала цю реєстрацію у разі вибуття одного чи більше кандидатів, які займали перші три місця... списку. ...Головним [аргументом] став такий: члени... списку кандидатів мають колективні права і несуть колективну відповідальність. Кожен із учасників списку виступає як представник політичного цілого (виборчого об'єднання чи блоку), набуваючи тим самим не індивідуальні, а колективні права» [145, с.13]. Зазначена ідея, як впливає із цитованих формулювань, походить із перенесення на кандидатів (суб'єктів пасивного виборчого права) функції представництва суб'єктів номінації кандидатів («виборчого об'єднання»).

Уявлення про «колективне пасивне виборче право» критикується російськими правознавцями. Так, Л. Нудненко кваліфікує цю ідею як «спірну» [672, с.9]. І. Видрін стверджує, що пасивне виборче право «індивідуальне, суворо персоніфіковане» [145, с.13], обґрунтовуючи цю думку правовою позицією Конституційного суду РФ. Зокрема, Суд ствердив: «Право бути обраним до органів державної влади і органів місцевого самоврядування (пасивне виборче право) – одне з основних прав громадян і важливий елемент їх правового статусу у демократичному суспільстві – за своєю правовою природою є індивідуальним, а не колективним правом» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини постанови КС РФ від 25 квітня 2000 р № 7-П [697, с.34].

У вітчизняній науці права неодноразово виникали ініціативи щодо визнання «колективних прав»²¹. Зокрема, В. Козлов пропонує запровадити поняття колективних політичних прав», до яких він відносить «права і свободи..., які одноосібно реалізовані бути не можуть, а забезпечуються колективними зусиллями громадян» [369, с.7]. Як слушно зазначає Н. Богашева, колективне право «передбачало б іншого суб'єкта права – колектив, а не окрему особу (громадянина)» [73, с.20-21]. Не вдаючись у дискусію щодо існування колективних прав і свобод²², вважаємо, що суб'єктом «колективного» (тобто такого, яке належить спільно групі людей) права може бути лише *спільнота* – колектив людей, пов'язаних не лише тісними взаємними відносинами, але й усвідомленням власної колективної ідентичності (прикладом таких суб'єктів-спільнот, окрім народу, можуть служити політична партія чи територіальна громада). Сукупність кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів від політичної партії, такою спільнотою не виступає; зрештою, своє пасивне виборче право кожен з них реалізує індивідуально, зокрема, через надання *особистої* згоди балотуватися від відповідної політичної партії (див. пункт 5 частини першої статті 54 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 6 частини першої статті 38 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Таким чином, від уявлення про колективне пасивне виборче право чи його колективну реалізацію слід відмовитися.

Як зазначалося вище (див. підрозділ 2.1.1), кожне суб'єктивне право реалізується через дискреційне волевиявлення суб'єкта права. Якщо поведінка суб'єкта, спрямована на досягнення певної бажаної йому цілі, обумовлена дозволом чи згодою (дискреційним волевиявленням) когось іншого, досяжність такої цілі навряд чи може вказувати на наявність у суб'єкта *права* у звичайному розумінні цього поняття.

²¹ Зазначимо, проте, що прихильники цієї доктрини пасивне виборче право до колективних прав, як правило, не відносять.

²² Р. Гофман підкреслює, що «“колективне” здійснення основного права, носієм якого є особи, які розглядаються як індивіди, не змінює носія права, а тому правового статусу такого права: воно залишається основним правом індивіда і не стає груповим правом» [1361, с.176].

Пасивне виборче право є, без сумніву, суб'єктивним правом, суб'єкта якого описано вище. Як і для будь-якого суб'єктивного права, реалізація цього права його носієм здійснюється залежно від *волі* носія і не може бути здійснена без його бажання (розсуду). Однак при більш уважному розгляді виявляється, що реалізація пасивного виборчого права не цілком вписується в описану вище схему здійснення суб'єктивного права у його звичайному розумінні.

І. Тимошенко, виходячи з розуміння, що пасивне виборче право реалізується у разі обрання (отримання мандату), вбачає певну особливість цього суб'єктивного права. Дослідниця зазначає: «хоча кожен кандидат, навіть той, що балотувався на виборну посаду у складі виборчого блоку, отримує відповідні повноваження індивідуально, реалізація пасивного виборчого права, тобто саме обрання, залежить не тільки від його волі... Отож, у самому процесі реалізації пасивного виборчого права бере участь значна кількість осіб, і без такої участі бути обраним неможливо»; звідси робиться висновок: «конституційне право громадянина бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є так само індивідуальним, але зумовленим реалізацією активного виборчого права» [1104, с.54].

З цією думкою погодитися не можна уже з точки зору змісту пасивного виборчого права: кандидат, який балотувався на виборах, однак не був обраний, тим не менше у виборчому процесі реалізував своє пасивне виборче право. Проте існують певні підстави для твердження, що пасивне виборче право має істотну специфіку своєї реалізації, нетипову для суб'єктивного права у звичному його розумінні. Однак його реалізація обумовлена не результатами голосування виборців, а іншим за змістом волевиявленням іншого суб'єкта.

Дійсно, усі способи реалізації пасивного виборчого права як права бути кандидатом на виборах²³ вимагають додаткового (поряд з волею суб'єкта пасивного виборчого права) волевиявлення (розсуду) певного іншого суб'єкта – політичної партії, зборів виборців, які здійснюють висування кандидата, чи просто виборців, які через механізм збору підписів дають згоду на номінацію кандидата (списку кандидатів). Саме лише бажання особи реалізувати своє пасивне виборче право (балотуватися на виборах) не може *змусити* політичну партію висунути її кандидатом²⁴ чи *зобов'язати* виборців підтримати висування своїми підписами. Однак без такого додаткового волевиявлення іншого суб'єкта пасивне виборче право громадянина-носія не може бути реалізованим.

Чи можна внаслідок цього поставити під сумнів саме розуміння пасивного виборчого права як *суб'єктивного права*? Вважаємо, що таких підстав немає: адже номінація кандидата не може відбутися без волевиявлення (розсуду, згоди) самого майбутнього кандидата. Проти своєї волі кандидат не може бути висунутим; більше того, необхідна його згода на висування конкретним суб'єктом номінації. Тим не менше слід визнати нетиповою ситуацію щодо здійснення суб'єктивного права бути кандидатом на виборах порівняно із звичайною реалізацією суб'єктивного права.

Зазначена ситуація вимагала б більш уважного розгляду щодо природи такого суб'єктивного права; проте вже зазначене дозволяє зробити певні висновки.

²³ Крім, звичайно, способу самовисування у тому вигляді, в якому він сьогодні існує за вітчизняним виборчим законодавством. Проте зазначений спосіб номінації, взагалі кажучи, нетиповий («редукований»), оскільки з нього повністю усунуто громадян-виборців (зокрема, через відмову від інституту збирання підписів на підтримку кандидата) на відміну від того, як це прийнято в абсолютній більшості інших країн. Це питання розглядається нижче (див. підрозділ 2.5.1).

²⁴ Як влучно зауважив російський правознавець С. Авак'ян, «громадянин може звернутися до партії з проханням включити його у список, у партії є право на свій розсуд відреагувати» [1, с.261]. Є. Колушин стверджує: «де-юре право бути обраним належить громадянину, а реалізувати його без політичної партії він не може». Проте дослідник робить із цього спостереження цілком несподіваний (і, на нашу думку, неадекватний) висновок: «Фактично політичні партії також користуються конституційним правом обирати і бути обраними» [400, с.122]. Ми бачимо тут прояв не пасивного (і, тим більше, не активного), а номінаційного виборчого права, яке реалізується політичними партіями.

По-перше, необхідно визнати існування поряд з пасивним виборчим правом іншого виборчого права – *номінаційного* (права висувати кандидатів) з носієм (суб'єктом) цього права, який може відрізнитися (і, як правило, відрізняється) від суб'єкта пасивного виборчого права.

По-друге, слід чітко уточнити зміст пасивного виборчого права: воно полягає не у праві *бути обраним*, як було показано вище, але й навіть не просто у праві *стати кандидатом*; точний зміст цього права – *бути кандидатом за наявності волевиявлення суб'єкта номінації*.

Таким чином, пасивне виборче право є специфічним суб'єктивним правом, яке вимагає для своєї повної реалізації його носієм одночасного здійснення іншим суб'єктом свого права (і волевиявлення), яке відрізняється за своїм змістом. Цікаво, що таке право у сфері регулювання виборчого (об'єктивного) права не єдине. Прикладами інших подібних прав можуть слугувати суміжні права, похідні від основних виборчих прав, зокрема право бути членом виборчої комісії чи право бути офіційним спостерігачем на виборах, які ми розглянемо нижче (див. підрозділ 2.6).

Існування кількох суб'єктивних прав з такими специфічними рисами дозволяє припустити, що існує *особлива категорія суб'єктивних прав*, повна реалізація яких можлива тільки «попарно», при наявності узгодженого волевиявлення іншого суб'єкта – носія іншого за змістом суб'єктивного права; для позначення цієї категорії, на нашу думку, придатний термін «*пасивні суб'єктивні права*». Проте подальше дослідження цих питань виходить за межі нашої роботи.

Зазначена специфічна риса пасивного виборчого права має наслідком іншу особливість: оскільки це право не може бути до кінця реалізованим без реалізації деяким (взагалі кажучи, іншим) суб'єктом його номінаційного права, способи *реалізації* пасивного виборчого права є спільними зі способами реалізації номінаційного виборчого права.

Зауважимо, що у певному сенсі існує взаємозв'язок між реалізацією активного виборчого права, з одного боку, і пасивного та номінаційного виборчих прав – з іншого. Так, право голосу виборців не може бути реалізоване, якщо відсутній об'єкт голосування – не висунуті і не зареєстровані відповідні кандидати²⁵ (тобто певні суб'єкти не реалізують пасивного виборчого права, а отже, інші суб'єкти – номінаційного виборчого права). Практика проведення виборів засвідчує можливість негативного прояву такого взаємозв'язку через інститут скасування (поновлення) реєстрації кандидатів чи інші обставини включення (виключення) кандидатів до числа об'єктів голосування. Так, випадок протиправного скасування реєстрації кандидата²⁶ перед днем голосування (у строк, який виключає можливість поновлення порушеного пасивного виборчого права), по суті, спотворює результати вільного волевиявлення виборців, оскільки позбавляє їх однієї із легальних опцій вибору. Проте такі випадки досі не мали позитивного (з точки зору поновлення порушеного права) вирішення після того, як таке голосування відбулося, через аргумент, що волевиявлення виборців у день голосування відбулося і не може бути скасоване. На цю обставину свого часу звернув увагу Конституційний суд РФ, який зауважив: «Рішення суду про відновлення порушеного пасивного виборчого права, у тому числі про реєстрацію як кандидата, не може у всіх випадках інтерпретуватися як таке, що порушує активне виборче право громадян, які взяли участь у голосуванні, а навпаки, служить його захисту» (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини рішення [699, с.197]). Вважаємо, що ця позиція заслуговує на увагу: порушене пасивне виборче право певною мірою породжує порушення й активного виборчого права, а отже, порушує прин-

²⁵ Нижче цей аспект розглядається у контексті принципу справжніх (альтернативних) виборів (див. підрозділ 6.3).

²⁶ Споріднені інститути відмови у реєстрації та скасування реєстрації кандидата більш детально розглянуті нижче у контексті обмежень пасивного виборчого права (див. підрозділ 2.4.10).

цип чесних (справедливих) виборів (див. підрозділ 5.1); тому порушені права і цілісність (правовий характер, чесність) виборів заслуговують на поновлення в розумні строки, у тому числі шляхом скасування результатів голосування і призначення повторних виборів.

2.1.4. Зміст номінаційного виборчого права

Як уже згадувалося вище, зміст *номінаційного виборчого права* більш-менш зрозумілий: це *право висувати кандидатів* на відповідних виборах²⁷. Зазначене право як третє основне виборче право не є сьогодні загальноновизнаним. Конституція України його не згадує, а отже, воно не відноситься до конституційних прав. Проте сутність (змістовне наповнення) процедури висування кандидатів не можна звести до реалізації певних аспектів активного чи пасивного виборчого права²⁸, як це намагаються зробити деякі дослідники (див., наприклад, [255, с.23]). Як стверджує російський правознавець О. Белкін, «визначення кандидатів на посади – це істотний момент виборчих процедур» [57, с.241]. Польські дослідники слушно зауважують: «виборці не обирають тих, кого могли б визнати за найкращих, а тих, кого з якихось мотивів визнають за кращих від інших з-поміж висунутих» [1400, s.185].

Існування номінаційного виборчого права, не привертючи, однак, до нього належної уваги, визнають й інші дослідники. Про «право на висування кандидатів (списків)» говорять М. Рябець [990, с.16], Є. Бучковський [1252, s.41]. А. Борисов, коментуючи статтю 32 російського Федерального закону «Про основні гарантії...», без додаткового акцентування згадує «право висування кандидатів»²⁹ та вказує на його суб'єктів [97, с.330]. Є. Колюшин зазначає «право брати участь у висуванні кандидатів, списків кандидатів» у переліку «виборчих прав громадянина» поряд з правом брати участь у передвиборній агітації, у спостереженні за проведенням виборів [400, с.119]. Німецький дослідник Г. Майер висловлює думку про існування номінаційного права у термінах відповідних суб'єктів прав: «Особи, які мають право голосу (виборці), і кандидати утворюють дві групи суб'єктів, які відіграють ключову роль у виборчому процесі. Однак у більшості випадків ігнорується той факт, що існує ще й третя група. Її утворюють ті, хто має право висувати кандидатів на виборах» [496, с.63].

Однак більшість вітчизняних науковців «не помічають» права висувати кандидатів або, в кращому випадку, пов'язують його (як похідне право; див. підрозділ 2.6) з правом голосу. Так, на думку В. Нестеровича, «виокремлення номінаційного виборчого права як окремого елемента суб'єктивного виборчого права громадян нарівні з активним та пасивним виборчим правом є дещо дискусійним» [566, с.37]. Розглянемо аргументи, висунуті науковцем.

По-перше, В. Нестерович стверджує, що «номінаційне виборче право є похідним правом від активного виборчого права, оскільки право висування кандидатів на виборну посаду належить громадянам, які мають право голосу» [566, с.37]. Цей аргумент вимагає вивчення суб'єктів відповідних прав. Як показано нижче, ці права істотно відрізняються за колом носіїв (за суб'єктом), що дає підстави розглядати їх як окремі суб'єктивні права, зокрема, через те, що висування кандидатів на деяких виборах можуть здійснювати громадяни, які не мають права голосу на цих виборах. Тому наявність номінаційного виборчого права у громадянина пов'язується не з правом голосу на конкретних виборах

²⁷ В. Погорілко згадував про «право висування кандидата», однак не надає йому такого ж значення, як і двом іншим основним виборчим правам [646, с.11].

²⁸ Т. Герасименко включає «право висувати свою кандидатуру» (тобто право на самовисування) до складу правових можливостей пасивного виборчого права; право висувати «іншу» кандидатуру при цьому не згадується [158, с.10]

²⁹ Зазначена стаття має назву «Право висування кандидатів»; проте диспозиції частин цієї статті про «право» не згадують, визначаючи лише суб'єктів висування та обмеження пасивного виборчого права.

(у яких він може здійснювати висування кандидатів), а з правом голосу «взагалі», котре, відповідно до статті 70 Конституції України, кваліфікує *публічно дієздатного громадянина* (див. [339]), який (за дотримання інших законодавчих вимог) володіє певною сукупністю політичних прав (більш детально див. підрозділ 2.3.7).

Друге твердження В. Нестеровича полягає в тому, що «реалізація номінаційного виборчого права вичерпується лише межами одного етапу виборчого процесу – “висування кандидатів на виборню посаду”, тоді як активне та пасивне виборче право реалізуються громадянами на всіх його етапах, а не лише на одному з етапів виборчого процесу» [566, с.37]. Цей аргумент вимагає уточнення, що саме слід розуміти під реалізацією суб’єктивного виборчого права. Якщо реалізацію права розуміти як досягнення цілі відповідного права (блага, на яке орієнтоване право), усі суб’єктивні виборчі права реалізуються на відповідному етапі виборчого процесу: активне виборче право (право голосу) реалізується у момент подання виборцем голосу (вкидання заповненого виборцем виборчого бюлетеня до виборчої скриньки) у *день голосування*; відповідно пасивне виборче право стає реалізованим у момент *реєстрації кандидата* відповідною виборчою комісією. У такому сенсі номінаційне виборче право реалізується тоді, коли волевиявленням суб’єкта права висування кандидата здійснюється номінація (кандидат висунутий). Таким чином, усі три основні виборчі права реалізуються у певний момент часу (певною конкретною дією), хоча й на різних етапах виборчого процесу.

Твердження про те, що деякі виборчі права реалізуються протягом усього виборчого процесу, базується на нерозумінні того, що публічні виборчі права, як правило, спрямовані на досягнення (набуття) певного спеціального публічно-правового статусу. Набуття такого статусу може бути пов’язане з реалізацією суб’єктивного права або з визнанням реальної можливості його реалізації. Усі три суб’єктивні виборчі права мають своїм логічним наслідком для носія права набуття відповідного виборчо-процесуального статусу (див. підрозділ 8.2), яким відповідний суб’єкт дійсно користується протягом низки етапів виборчого процесу, хоча й не завжди всього процесу. Так, якщо набуття статусу виборця, який має право голосу на відповідних виборах, настає з початком виборчого процесу, то набуття статусу кандидата – з моменту його реєстрації, тобто реалізації пасивного виборчого права. Цілком подібно суб’єкт висування кандидата – політична партія, її місцева організація, блок політичних партій, збори виборців, трудові колективи, виборчі об’єднання, виборчі комітети³⁰ та ін. – набуває статусу суб’єкта виборчого процесу і реалізує його під час усіх наступних стадій цього процесу, а не лише в один момент. Таким чином, і в цьому відношенні номінаційне виборче право принципово не відрізняється від активного чи пасивного.

Третє (дещо іронічне) заперечення В. Нестеровича полягає в тому, що «номінаційне виборче право є не єдиним похідним правом від активного чи пасивного виборчого права. Тому з таким же успіхом можна виокремити і низку інших подібних прав – “фінансове виборче право”, “спостережне виборче право”, “агітаційне виборче право” тощо» [566, с.37].

Насамперед зауважимо, що жодних аргументів на користь того, що номінаційне виборче право є похідним від одного з основних виборчих прав (і від якого саме чи від обох), В. Нестерович не наводить. Що ж стосується інших «подібних» суб’єктивних прав, іронія науковця все-таки не обгрунтована.

³⁰ Як відомо, збори виборців та трудові колективи були суб’єктами висування кандидатів відповідно до попередніх редакцій вітчизняних виборчих законів (див., наприклад, статтю 5 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729], частину першу статті 5 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737], статтю 7 Закону про місцеві вибори 1998 р. [726]). Термін «виборче об’єднання», яким позначається суб’єкт висування кандидатів, передбачений пунктом 25 статті 2 та статтею 25 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» [582]. Термін «виборчий комітет» для позначення суб’єкта висування кандидатів на усіх політичних виборах застосовується Виборчим кодексом Польщі (див. статтю 84 Кодексу [1380]).

Ідею «фінансового виборчого права» відкидаємо (нам невідомі серйозні ініціативи щодо визнання такого суб'єктивного права; «право робити внески до виборчих фондів» за своїм змістом навряд чи на таке заслуговує). Що ж стосується інших прав, похідних як від активного чи пасивного, так і від номінаційного, вони дійсно існують і розглянуті нижче. Серед них є право на участь у передвиборній агітації і право на ведення передвиборної агітації, право на участь у спостереженні за виборами і право мати спостерігачів. Однак ці права дійсно похідні, оскільки виникають лише внаслідок набуття відповідного виборчо-процесуального статусу – виборця, кандидата чи суб'єкта номінації. На відміну від них, номінаційне виборче право пов'язане не з виборчо-процесуальним, а більш загальним публічно-правовим статусом відповідного суб'єкта.

Номінаційне виборче право відіграє важливу роль, оскільки його реалізація виступає необхідною умовою реалізації права бути кандидатом. Очевидно, що таке співвідношення взаємне: висування кандидата не може відбутися без його згоди на реалізацію пасивного виборчого права. Таким чином, ці два суб'єктивні права існують у вигляді *взаємопов'язаної пари прав*, кожне з яких обумовлює здійснення іншого. Підкреслимо, однак, що у цій парі становище кожного з цих прав не цілком однакове: волевиявлення суб'єкта пасивного виборчого права щодо бажання бути кандидатом є *передумовою* волевиявлення суб'єкта номінаційного виборчого права щодо висування кандидата (зокрема, передусе йому в часі); водночас волевиявлення суб'єкта номінації є *необхідною умовою* завершення висування. Для потреб нашого дослідження достатньо зазначити існування таких пов'язаних у своїй реалізації суб'єктивних прав; більш детально (з теоретико-правової точки зору) специфіку таких пар суб'єктивних прав ми не досліджуємо.

Існування номінаційного права як окремого виборчого права певним чином визнається виборчим законодавством. Так, усі три чинні виборчі закони України містять статті 10 під назвою «Право висування кандидатів» [734, 739, 808]. Таку ж назву має стаття 32 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» [582] і стаття 6 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]. «Право висувати кандидатів» на нормативному рівні визнане у Польщі: як зазначає стаття 84 Виборчого кодексу Польщі, «право висування кандидатів належить виборчим комітетам»; про «право висування кандидатів» йде також мова у статтях 204, 264, 297, 341, 399, 478 Виборчого кодексу Польщі [1380].

Сутність номінаційного виборчого права практично очевидна: це право вказати суб'єктів (осіб), які на конкретних виборах будуть реалізовувати своє пасивне виборче право і стануть об'єктом голосування виборців. Польський правознавець Г. Кришень вважає, що суб'єкт номінаційного права вказує таких осіб «виборчій владі» (тобто виборчим комісіям) [1386, s.159], однак, на наше переконання, це означає звуження змісту права і гіпертрофування ролі органів адміністрування виборів у виборчому процесі: суб'єкт номінації презентує кандидатів насамперед виборцям, які будуть здійснювати своє волевиявлення щодо цих кандидатів.

Таким чином, у дійсності *право висувати кандидатів існує*. Щоправда, недостатня увага до нього призвела до того, що це право не згадується, як правило, в конституціях держав; щодо нього практично не вироблені загальноприйняті міжнародні стандарти. Однак принаймні деякі з основних принципів виборчого права поширюються і на номінаційне право. Так, угорський правознавець Д. Шалоцький зазначає, що вільне висування кандидатів поряд із загальним правом голосу, дотриманням періодичності виборів належить до факторів, які роблять вибори вільними, чесними і демократичними [1309, p.35]. Ці питання розглянуті нижче у відповідних розділах, присвячених конкретним принципам виборчого права.

2.2. ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА ЯК ПРИНЦИП ВИБОРЧОГО ПРАВА

Будучи за своєю природою, як і усі правові принципи, принципом об'єктивного виборчого права, за своїм змістом вимога загального виборчого права стосується основних суб'єктивних виборчих прав. *Функція принципу загального виборчого права – окреслення кола носіїв (суб'єкта) відповідного суб'єктивного виборчого права.*

Інколи принцип загального виборчого права називають «принципом загальних виборів»³¹ (див., наприклад, [58, с.223; 103, с.147; 266, с.66]); зокрема, Н. М'яловицька прямо отожднює принцип загального виборчого права із визнанням виборів загальними³² [551, с.62]. Саме така термінологія прийнята у польському виборчому праві. Так, Конституція Польщі називає загальними не лише загальнонаціональні вибори (вибори Президента, до Сейму, до Сенату), але й вибори представницьких органів територіального самоврядування (статті 96, 97, 127, 169 [1384]), цей же термін повторює Виборчий кодекс Польщі (статті 192, 255, 287, 369, 471 [1380]). Про «загальні вибори», а не «загальне виборче право», ведуть мову і польські правознавці [1253, s. 45; 1439, s.170], хоча вкладають у це поняття зміст, відповідний нашому терміну «загальне виборче право»; так, С. Яворський стверджує, що «засада загальності виборів окреслює коло громадян, яким належить активне і пасивне виборче право»³³ [1381, s.468].

Проте, виходячи з того, що термін, яким позначається принцип, не повинен вводити в оману через змішування з іншими поняттями, із такою термінологією погодитися не можна. Як зазначає В. Шаповал, *загальними виборами* прийнято називати вибори, які «уможливлюють участь у відповідному голосуванні всього виборчого корпусу» [1194, с.314], тобто мають загальнодержавний характер; їх антитезою є *проміжні* (або *часткові*) вибори, які проводяться в межах частини території держави і за участі лише певної частини електорату.

На національному рівні типовим прикладом проміжних (тобто «не загальних») виборів є вибори в окремому виборчому окрузі (тобто за умови застосування виборчої системи, заснованої на *розділеному електораті* [322, с.33]); природно, що принцип загального виборчого права у цьому випадку цілком застосовний (не порушується). Ще більш яскравий вияв знаходить відмінність між загальними і частковими виборами при проведенні місцевих виборів: *загальні* (повсюдні) *місцеві вибори* проводяться одночасно до всіх органів місцевого самоврядування на всій території держави; однак місцеві вибори, які проводяться в одній або декількох адміністративно-територіальних одиницях (позачергові, повторні, проміжні чи перші; див. статтю 14 Закону «Про місцеві вибори» [808]), не можуть вважатися загальними, хоча проводяться із обов'язковим застосуванням принципу загального виборчого права (у тому його розумінні, яке стосується виборчих прав на місцевих виборах).

Таке розуміння загальності (повсюдності) виборів, на відміну від принципу загального виборчого права, набуло свого часу актуальності після рішення Конституційного Суду України № 13-рп/2009 від 4 червня 2009 р. У зазначеному рішенні Суд надав тлумачення стат-

³¹ Термін «загальні вибори» у контексті цього принципу виборчого права вживається також у російському виданні роботи з німецького державного права [167, с.130], що ми схильні розглядати як наслідок некоректного перекладу багатозначного німецького терміна «*Wahlen*» («вибори», «голосування», «суб'єктивне виборче право»), цілком аналогічного у цьому відношенні до англійського терміна «*suffrage*».

³² І. Панкевич також отожднює ці два поняття, оскільки використовує відповідні терміни як синоніми (див. [629, с.215, 217]).

³³ Підкреслимо, що і нормативно це проблема не змістова, а термінологічна: проміжні вибори до Сенату в окремому одномандатному окрузі, а так само окремі вибори депутата місцевої ради, відповідно до статей 283, 386 Виборчого кодексу Польщі, проводяться на тих же засадах, тобто вважаються «загальними» (див., зокрема, коментар А. Кіселевича до статті 283 [1381, s.626-627]).

ті 141 Конституції України (в редакції 2004 р.), згідно з яким встановлювався повний строк (відповідно п'ять і чотири роки) повноважень органів місцевого самоврядування, обраних на позачергових (тобто часткових, а не загальних) місцевих виборах (пункт 1 резолютивної частини рішення [968]). Внаслідок такого офіційного тлумачення виникала ситуація, коли загальні (повсюдні) місцеві вибори ставали неможливими. Загальність *чергових* місцевих виборів була відновлена лише шляхом внесення відповідних змін до Конституції України [768], якими прямо встановлювався повний (п'ятирічний) строк повноважень органів місцевого самоврядування лише у випадку їх обрання на чергових виборах.

Описана відмінність між термінами «загальне виборче право» та «загальні вибори» підкреслює те, що принцип загального виборчого права за своїм предметом регулювання стосується *суб'єктивних виборчих прав*, а не виборів у цілому. Таким чином, обидва поняття – «загальне виборче право» та «загальні вибори» – характеризують (хоча й зовсім з різних боків) участь громадян у виборах; проте тільки перше із них позначає принцип виборчого права, тоді як друге є характеристикою (ознакою) певного виду виборів як суспільно-політичного явища.

Деякі дослідники тлумачать суть принципу загального виборчого права як «залучення до виборів максимальної кількості людей» [103, с.59]. Таке дещо вільне твердження спотворює зміст принципу. Вимога загальності суб'єктивного виборчого права означає не максимальну участь у виборах «людей» (до яких відносяться і неповнолітні, і недієздатні, і негромадяни), а максимально можливе *раціональне поширення кола носіїв* відповідного суб'єктивного виборчого права.

На дещо іншому аспекті, який суперечить зазначеному розумінню змісту загального виборчого права, наголошує польський науковець С. Яворський, який стверджує, що «у виборах Президента РП найповніше реалізується засада загальності виборів, оскільки цей орган обирається усіма громадянами» [1381, s.632]. Таким чином, «повнота» реалізації принципу загального виборчого права пов'язується із використанням у виборах «єдиного» (а не «розділеного») за виборчими округами³⁴) електорату. Вище вже згадувалося (див. підрозділ 1.6.1) про певні доктринальні протиріччя між ідеєю народного представництва та поділом виборчого корпусу на частини відповідно до виборчих округів (див. також [1193, с.9]). Проте поділ електорату на виборчі округи є технологічною складовою виборчої системи і не має відношення до ступеня загальності суб'єктивних виборчих прав. Дійсно, навряд чи є підстави стверджувати про різний ступінь реалізації принципу загального виборчого права у двох складових «змішаної» (паралельної) виборчої системи, що застосовується за чинним законодавством на парламентських виборах в Україні, лише на тій підставі, що за пропорційною складовою вибори відбуваються в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, а за мажоритарною – в одномандатних виборчих округах.

Виборчі права не належать до «абсолютних» (тобто таких, які належать усім індивідам без винятку). Пункт I.1.1 Керівних принципів щодо виборів, визначених Кодексом належної практики у виборчих справах – еталонним документом Ради Європи, стверджує: «Загальне виборче право означає, в принципі, що кожна людина має право голосу і право бути кандидатом на виборах. Однак це право може і, по суті, повинно бути обмежене певними умовами» [363, с.144]. Як відомо, нормативно встановлені *загальні кваліфікаційні вимоги* до носія відповідного виборчого права називаються *виборчими цензами*: суб'єктивне виборче право належить суб'єкту, який відповідає вимогам встановлених виборчих цензів (див., зокрема, пункт 4.1 Рішення Конституційного Суду України 2002 р. у справі про виборчу заставу [953]).

Як зазначає В. Шаповал, для дотримання принципу загального виборчого права кваліфікаційні вимоги (цензи) «мають бути об'єктивними за природою (віковий ценз,

³⁴ Сейм Республіки Польща обирається у багатомандатних округах за пропорційною системою; Сенат – в одномандатних виборчих округах.

ценз дієздатності) або зумовленими реальними суспільними потребами та відповідно обґрунтованими (ценз осілости, ценз громадянства) і не повинні створювати привілеї або дискримінаційні перепони для окремих індивідів або груп індивідів» [1194, с.317]. А. Зінов'єв та І. Поляшова зазначають, що найбільш поширеними виборчими цензами, які застосовуються чи застосовувалися колись, «є ценз громадянства; віковий ценз; ценз осілости; майновий ценз; освітній ценз; ценз грамотності; ценз національності; ценз статі; мовний ценз і т. д.» [266, с.71] (див. також [517]). Щоправда, не всі такі цензи сьогодні вважаються припустимими у контексті принципу загального виборчого права; цензи, які порушують цей принцип, кваліфікуються як дискримінаційні, тобто такі, що надмірно обмежують коло носіїв відповідного права. Отже, існує певний набір виборчих цензів, які відповідають принципу загального виборчого права (їх прийнято називати *природними*); вихід за їх межі і запровадження додаткових цензів означає надмірне обмеження суб'єктивного виборчого права, яке сьогодні розцінюється як *дискримінаційне*.

Б. Бернацький пропонує розглядати три типи цензів: «(1) цензи, які відповідають принципу загального виборчого права; (2) цензи, застосування яких можливе лише за певних обставин, такі цензи формально можуть порушувати принцип загального виборчого права, але їх необхідність є продиктована загрозою демократичному порядку. ... Це певна група політичних цензів, яка встановлюється лише на певний час і тільки за певних обставин... (3) цензи, які не відповідають принципу загального виборчого права» [64, с.70]. Однак до категорії виборчих цензів взагалі можна віднести лише перший (природні цензи) та останній (дискримінаційні цензи) із виділених дослідником типів; що стосується другого типу, то, з огляду на їх призначення (обмежена в часі дія, спрямована «виключно в інтересах демократичного устрою»), такі обмеження виборчого права слід розглядати як вимоги *невиборності* (див. підрозділ 2.4.9) або індивідуально застосовані *санкції*.

Польський правознавець А. Сокаля вважає, що сутність засади загальності «зводиться до директиви, щоб коло осіб, яким належать суб'єктивні виборчі права, було якомога ширшим, і в усякому разі було б вільним від дискримінаційних обмежень» [1439, s.170]. На думку науковця, поняття «виборчий ценз» використовується у двох різних значеннях (див. [1439, s.26]). Дійсно, по-перше, цим терміном позначають будь-яку умову, яка визначає наявність в особі суб'єктивного виборчого права (*природний ценз*). По-друге, на відміну від *природних умов* володіння виборчими правами, цензом називають *додаткову обмежувальну вимогу*, що виключає з числа суб'єктів відповідного права на підставі певної ознаки осіб, які не відповідають цим обмеженням (*дискримінаційний ценз*). Саме в останньому сенсі принцип загального виборчого права протиставляється *цензовому* (тобто обмеженому) *виборчому праву*. Нижче ми наведемо приклади виборчих цензів в обох розуміннях при розгляді загальності як активного, так і пасивного виборчого права.

Подібну позицію поділяють і російські правознавці. Так, І. Видрін стверджує: «Загальне виборче право означає участь у виборах всіх громадян РФ при мінімумі обмежувальних цензів, які не підлягають розширювальному тлумаченню» [145, с.17]. На думку В. Маклакова, принцип загального виборчого права «означає, що виборчі права (чи хоча б активне виборче право) визнаються за всіма дорослими і психічно здоровими громадянами. Це, так би мовити, максимум можливого і розумного, який у дійсності практично ніде не досягається» [411, с.416].

Перелік та обсяг припустимих цензів, які не кваліфікуються як дискримінаційні, є дискусійним. Ю. Шведа вважав, що принцип загального виборчого права допускає єдине обмеження категорії суб'єкта, пов'язане з віком, тоді як «наявність інших умов обмежує принцип всезагальності» [1208, с.149]. Подібну позицію можна зустріти у російських правознавців, які стверджують: «Загальним є виборче право, за якого усі дорослі громадяни мають право брати участь у виборах» [272, с.60].

Вважаємо таке розуміння принципу загального виборчого права надто розширеним: природними слід визнати також принаймні обмеження, пов'язані з дієздатністю особи. Конституція України встановлює цю вимогу через формулу позбавлення права голосу: «не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними» (частина друга статті 70 [432]). Подібне формулювання містять Конституція Російської Федерації (частина третя статті 32 [422]), Конституція Республіки Польща (частина друга статті 62 [1384]). Прийнято також вважати такими, що не мають дискримінаційного характеру, обмеження, пов'язані з вимогою громадянства, проживання (осілості), з кримінальним переслідуванням за вчинені злочини і деякі інші (див., наприклад, [274, с.36; 1194, с.319-320; 1342, р.13-14]).

Стверджуючи, що принцип загального виборчого права стосується суб'єкта виборчих прав, слід мати на увазі, що суб'єктивне виборче право не єдине: поряд із активним (правом голосу) і пасивним (правом бути кандидатом на виборах) ми розглядаємо і номінаційне виборче право. Тому необхідна подальша конкретизація, якого (чи яких) із цих суб'єктивних виборчих прав стосується вимога загальності.

У науковій літературі поширена точка зору, що принцип загального виборчого права стосується як активного, так і пасивного виборчого права. Таку позицію висловили свого часу Ю. Тодика та О. Бандурка [1117, с.12]; сьогодні це стверджують О. Марцеляк [512, с.216] Л. Козодой [374, с.5], О. Бакумов [40, с.46]. Подібну позицію поділяє багато зарубіжних дослідників (див., наприклад, [266, с. 66; 274, с.31; 1342, р.12; 1381, s.468]). Підтримуючи цю позицію, ми повинні водночас вказати, чи в однаковому сенсі слід розуміти загальність суб'єктивного виборчого права стосовно кожного з його видів; необхідно теж визначитися, чи поширюється дія цього принципу на похідні виборчі права. Ці питання ми розглянемо нижче.

Проте історично принцип загального виборчого права виник як вимога, що стосувалася лише права голосу; так, на початку ХХ ст. стверджувалося, що «під загальним виборчим правом слід розуміти право голосування, яке надається всім громадянам, за винятком дітей та душевнохворих» [220, с.107]. Така точка зору була прийнята і в радянські часи; зокрема, А. Кім розглядав «загальність участі громадян у виборах» лише в ролі виборців [303, с.45].

Подібні погляди можна зустріти і в сучасній науковій літературі. Зокрема, М. Ставнійчук пов'язує принцип загального виборчого права із «правом обирати» (тобто правом голосу), обсяг якого встановлений статтею 70 Конституції України [126, с.94]; цю ж позицію повторює Ю. Барабаш [434, с.514]. Лише з активним виборчим правом асоціюється принцип загальності у баченні В. Нестеровича³⁵ [566, с.235] та М. Бучина [103, с.147]. Подібну точку зору можна знайти і в роботах польських конституціоналістів (див., наприклад, [1295, s.41]); А. Кіселевич прямо наголошує, що «конституційна засада загальності виборчих прав відноситься виключно до активного виборчого права» [1381, s.61]. Дещо м'якшою є позиція В. Шаповала, на думку якого, «принцип загального і рівного виборчого права... пов'язаний передусім із поняттям активного виборчого права» [1194, с.317]; останнє твердження значною мірою обумовлене тим, що В. Шаповал розглядає пасивне виборче право як похідне від активного.

Цікавими є позиції провідних європейських організацій у цьому питанні. Так, Кодекс належної практики у виборчих справах (прийнятий Венеціанською комісією) поширює принцип загального виборчого права як на право голосу, так і на право бути кандидатом на виборах [363, с.144, 154]. Позиція ОБСЄ/БДПЛ щодо цього зазнала зміни протягом останніх років. Протягом тривалого часу експерти БДПЛ вважали, що «загальне виборче право вимагає, щоб усі дієздатні громадяни мали право голосу» [1323, р.19]; «законодавство повинно гарантувати загальне і рівне право голосу»³⁶ кожному громадянину, який досяг

³⁵ Певною мірою таке твердження можна пояснити тим, що В. Нестерович розглядає цей принцип як «принцип загальних виборів», тобто виборів, у яких бере участь увесь електорат.

³⁶ Термін, вжитий у цьому випадку, – «*suffrage*», – як уже згадувалося, багатозначний; проте не викликає сумніву, що у цьому контексті він позначає «право голосу».

повноліття» [1358, р.18] (див. також [1336, р.15, 32, 58]); таким чином, зазначений принцип чітко адресувався лише активному виборчому праву. Проте пізніше БДПІЛ уже стверджує, що цей принцип «вимагає, щоб усім дієздатним громадянам було надано право голосувати і право балотуватися на виборах» [1324, р.23].

Вітчизняне виборче законодавство сьогодні також розглядає принцип загального виборчого права виключно в аспекті права голосу (див. статтю 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 2 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Доцільно зауважити, що такий підхід до розуміння принципу загального виборчого права закріпився, починаючи з Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2001 року [730]; до того часу у виборчих законах статті під назвою «Загальне виборче право» містили вказівку як на право голосу, так і на право «бути обраним»³⁷ (див., наприклад, статтю 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 1993 року [728], статтю 2 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 1999 року [737]).

Позицію, подібну до сучасної вітчизняної, зайняв білоруський законодавець: стаття 4 Виборчого кодексу Білорусі пов'язує загальність виборчого права лише з правом голосу [276]. Російське виборче законодавство, навпаки, поширює дію принципу загального виборчого права як на активне, так і на пасивне виборче право (див. статтю 4 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» [582]). Польське законодавство уникає цієї проблеми, окремо визначаючи обсяг активного і пасивного виборчого права (див. статті 10 та 11 Виборчого кодексу Польщі [1380]).

Обмеження принципу загального виборчого права лише до права голосу не відповідає природі цього основоположного принципу. Більшість виборчих цензів *за своєю природою* є однаковими як для активного, так і для пасивного виборчого права (хоча і з певними відмінностями за обсягом).

Звичайно, виборчі цензи для пасивного виборчого права часто мають вигляд більш жорстких вимог порівняно з цензами права голосу. Проте це лише засвідчує те, що принцип загального виборчого права не є простим (містить не єдину вимогу), оскільки ані не є єдиним саме суб'єктивне виборче право, ані не зобов'язане бути однаковим коло суб'єктів цих прав. Зазначений принцип, як і більшість галузевих принципів, складається з певного набору правових вимог, адресованих відповідним носіям кожного із суб'єктивних виборчих прав, окреслюючи загальність кола відповідних суб'єктів. Дослідження у порівнянні суб'єктів активного і пасивного виборчого права, проведене нижче, демонструє складність прояву принципу загального виборчого права не лише стосовно активного чи пасивного виборчого права, але й у межах одного виду виборчого права залежно від типу виборів – загальнонаціональних чи місцевих; остання обставина практично не береться до уваги дослідниками.

Деякі автори пов'язують із принципом загальності виборчого права обов'язок держави (який покладається на уповноважені державні органи) так організувати вибори, щоб кожен, кому належить суб'єктивне виборче право, мав реальну можливість скористатися ним (див., наприклад, [1439, s.171]). Проте вважаємо, що такий обов'язок лише посередньо, через наявність виборчого права у відповідного кола суб'єктів, пов'язаний із принципом загального виборчого права. Безпосередньо такий обов'язок покладається на державу щодо кожного окремого суб'єкта права, що впливає із відомої діалектики правовідносин (право одної сторони правовідносин породжує обов'язок іншої) та публічно-правового характеру виборчих правовідносин.

Нижче більш детально розглянуто зміст принципу загального виборчого права у цих різних аспектах.

³⁷ Цікаво, що Закон «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729] взагалі не надавав нормативного визначення змісту принципу загального виборчого права, обмежуючись його проголошенням як «принципу-назви» у статті 1 поряд з іншими принципами.

2.3. ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА СТОСОВНО ПРАВА ГОЛОСУ

Загальність права голосу є чи не історично першою суспільно-політичною вимогою, яка згодом була кваліфікована як принцип виборчого права. В. Шаповал вказує, що в аспекті права голосу «ідея загального виборчого права має природноправове походження» [1194, с.318]. За висловом Європейського суду з прав людини, «право голосу не є привілеєм... Загальне право голосу стало основоположним принципом»³⁸ (пункт 59 Рішення ЄСПЛ у справі «Герст проти Сполученого Королівства» [1273]).

Зрозуміло, що далеко не всі громадяни держави можуть належати до виборчого корпусу. В Україні суб'єкт права голосу на загальнонаціональних виборах окреслений статтею 70 Конституції [432], відповідно до якої особа має право голосу, якщо вона відповідає трьом кваліфікаційним вимогам (цензам): громадянства, віку (18 років) та дієздатності; ці та деякі інші цензи більш детально розглянуті нижче.

У цілому можна сказати, що принцип загального виборчого права, відповідно до якого суб'єкт права голосу обмежений трьома зазначеними цензами, відповідає відомому критерію Р. Даля, згідно з яким право голосу мають усі *дорослі дієздатні особи, що належать до відповідної спільноти* [178, с.148]. Проте це дуже загальне формулювання передбачає подальшу конкретизацію відповідних понять (критеріїв «дорослості», «дієздатності» та «належності до спільноти»). Крім того, у певних випадках принцип загального виборчого права може допускати (чи допускав в історичному контексті) деякі додаткові обмеження (виборчі цензи), які конкретизують суб'єкта цього права.

Критерії наявності права голосу за своїм змістом окреслюють категорію суб'єкта народовладдя: саме право голосу визначає конкретного носія влади народу, якого часто прийнято позначати термінами «виборчий корпус» чи «електорат». Таке розуміння не ставилося під сумнів навіть у радянській доктрині виборчого права; так А. Кім зазначав, що принцип загального виборчого права виражається «умовами виборчої правосуб'єктності громадян» [303, с.53]. За твердженням Є. Колюшина, «саме цей принцип ділить людей на виборців та інших громадян, на тих, хто має право бути обраним, і тих, хто не має такого права» [398, с.25].

Зазначені міркування засвідчують потребу більш детального розгляду виборчих цензів, що застосовуються до активного виборчого права.

2.3.1. Ценз громадянства

Кваліфікаційна вимога (ценз) *громадянства* для володіння правом голосу вважається достатньо природною; вона виражає так звану «зовнішню складову» згаданого вище критерію Р. Даля, визначаючи «належність до спільноти» – народу-суверена. Як зазначає В. Шаповал, «стан громадянства є ключовим при визначенні правосуб'єктності індивіда у сфері відносин державного владарювання» [1194, с.426]. Європейські дослідники вважають, що надання політичних прав лише громадянам держави пов'язане з «парадигмою національної держави, яка розглядає державу як юридичне вираження нації»³⁹ [1456, р.499]. Встановлена національним законодавством вимога громадянства для володіння правом голосу ніколи не ставилася під сумнів Європейським судом з прав людини (див.

³⁸ Це формулювання ще раз ілюструє висловлену нами раніше тезу, що з кожним суб'єктивним правом пов'язаний принцип права – основоположна вимога дотримання цього права (див. підрозділ 1.5.2).

³⁹ У такому контексті мова завжди йде про *політичну націю* – термін, який у традиційній європейській термінології має правовий зміст, еквівалентний у вітчизняному праві змісту конституційного терміна «Український народ», визначеному Преамбулою Конституції [432].

параграф 84 Доповіді Венеціанської комісії про скасування обмежень права голосу на загальних виборах [213, с.212]).

Вітчизняні науковці обґрунтовано вважають цю вимогу виборчим цензом [64, с.71; 517, с.80]; цю ж позицію поділяють польські дослідники М. Хмай та В. Скшидло [1295, с.44]. Однак, на думку Є. Бучковського, вимога наявності громадянства для володіння правом голосу настільки природна, що не може вважатися виборчим цензом, оскільки політичний характер виборчих прав за самою своєю природою визначає їх належність лише громадянам держави [1253, с.55]. Така точка зору, яка розглядає вимогу громадянства як природну, а не кваліфікаційну (обмежувальну), заслуговує на увагу з огляду на існування у деяких державах вимоги перебування у громадянстві протягом певного часу для набуття права голосу [411, с.418-419]. Останню вимогу, на противагу природного цензу громадянства, можна називати обмежувальним цензом громадянства. Водночас не можна не згадати пом'якшення «природної вимоги» громадянства для низки виборів у державах – членах Європейського Союзу, у тому числі у Польщі.

Зазначимо, що вітчизняне виборче законодавство не деталізує часу і способу набуття громадянства України для володіння виборчими правами, а отже, не визнає обмежувального цензу громадянства, розглядаючи його лише у формі природного цензу; як зауважують правознавці, «не має значення, у якому порядку було отримано громадянство України, термін перебування у громадянстві України» [517, с.80].

Водночас у сьогоденних умовах цей ценз стосовно національного громадянства не є абсолютним і не завжди застосовується. Так, право голосу на деяких виборах (як правило, місцевих, а також виборах до Європейського Парламенту) в державах-членах ЄС надається громадянам інших держав-членів, що пов'язано із запровадженням інституту громадянства Європейського Союзу (див. статтю 17 Договору про заснування Європейського співтовариства [198, с.283]); стаття 19 цього Договору надає громадянам Союзу виборчі права для участі у комунальних виборах і на виборах до Європейського парламенту у державі перебування (див. також [1223, с.373]). Таким чином, у цій ситуації слід вести мову не про відмову від природної вимоги громадянства, а про застосування інститутів громадянства різних рівнів (національного та ЄС). Проте, як це передбачено статтею 6 Конвенції про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні [409], на місцевих виборах право голосу може належати також усім негромадянам-резидентам (безвідносно до громадянства ЄС). Подібну позицію займає Венеціанська комісія, яка рекомендує надавати іноземцям-резидентам право голосу на місцевих виборах за умови дотримання певного цензу осілості (див. пункт I.1.1.b.ii Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.145]).

Російське виборче право дотримується цензу громадянства як природної (недискримінаційної) вимоги стосовно суб'єктивних виборчих прав (див. статтю 32 Конституції РФ [422], статтю 4 Федерального закону «Про основні гарантії...»). Водночас частина десята статті 4 зазначеного Федерального закону передбачає можливість надання виборчих прав на місцевих виборах іноземним громадянам «на основі міжнародних договорів Російської Федерації» [582]. Проте, як зазначав А. Борисов, станом на 2007 рік чинних міжнародних договорів РФ, які б передбачали відповідні положення, не було [97, с.83]. Більш пізні дослідження вказують, що такі договори укладені, зокрема, з Казахстаном, Туркменістаном, Грузією, Киргизією, Вірменією [1180, с.97; 1187, с.69].

Польське виборче право послідовно сповідує природний ценз громадянства щодо суб'єктивних виборчих прав на загальнонаціональних виборах (Президента Польщі, Сейму та Сенату). Проте членство Польщі в Європейському Союзі має наслідком надання права голосу громадянам інших держав – членів ЄС на виборах до Європейського Парламенту

(тобто *наднаціональних* виборах), а також *деяких* місцевих виборах (див. § 1 статті 10 Виборчого кодексу Польщі [1380]).

Окремі європейські держави демонструють більш ліберальний підхід до застосування цензу громадянства навіть у його природній формі. Так, стаття 1 Акту про представництво народу 1983 р. традиційно надає право голосу на парламентських виборах у Великій Британії не лише громадянам Сполученого Королівства, але й громадянам Ірландської Республіки, а також громадянам держав Співдружності, якщо вони проживають у відповідному виборчому окрузі [1427] (див. також [1039, с.59]). Данія визнає активне виборче право на парламентських виборах за громадянами Ісландії [1042, с.245]. Фінляндія надає право голосу на *місцевих* виборах не лише громадянам ЄС, але й громадянам Ісландії та Норвегії за умови мінімального строку проживання (цензу осілості) – 51 день, а іншим іноземцям – за умови проживання не менше двох років [1041, с.257].

Цікаво, що радянська правова доктрина, жорстко дотримуючись цього цензу у сенсі громадянства СРСР, водночас нехтувала ним стосовно громадянства союзних республік, вважаючи це ознакою рівності громадян. Як зазначав А. Кім, «на рівних умовах... здійснюють виборчу правосуб'єктність громадяни інших республік, які перебувають на території певної республіки в день виборів. ...виборець, будучи внесеним до списку виборців в одній республіці, може реалізувати свою виборчу правосуб'єктність у будь-якій із республік Радянського Союзу за місцем свого знаходження в день виборів» [303, с.145-146]. Ця особливість зберігалася у вітчизняному виборчому законодавстві (див., зокрема, статтю 6 Закону Української РСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» 1989 р. [735]) аж до прийняття Декларації про державний суверенітет України 1990 р. [187].

Ценз громадянства стосовно права голосу на всіх виборах в Україні встановлений статтею 70 Конституції. Проте існує наукова дискусія щодо можливості визнання права голосу на *місцевих виборах* за особами, які є мешканцями села, селища, міста, тобто належать до територіальної громади відповідно до буквального розуміння статті 140 Конституції, однак не мають громадянства України.

Стаття 141 Конституції не містить вказівки на громадянство тих, хто обирає депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голову: частина перша зазначеної статті встановлює, що депутати місцевої ради обираються «жителями села, селища, міста, району, області», а частина друга ще більш загально стверджує, що сільського, селищного міського голову обирають територіальні громади. Деякі науковці небезпідставно вказують, що негромадяни-резиденти мають спільні з іншими мешканцями відповідної територіальної громади місцеві інтереси, цілі, пов'язані з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням, а тому повинні розглядатися як такі, що належать до відповідної територіальної громади (див., наприклад, [52, с.52; 517, с.81]). Зокрема, враховуючи згадану вище Конвенцію про участь іноземців у громадському житті [409], Р. Максакова ставить питання про надання (за певних умов) права голосу на місцевих виборах громадянам інших держав чи особам без громадянства, які тривалий час проживають в Україні і тому належать до певної територіальної громади [501, с.594]; така пропозиція базується на буквальному розумінні частин першої та другої статті 141 у системному зв'язку із статтею 26 Конституції, яка передбачає рівність прав, свобод та обов'язків іноземців та апатридів з громадянами України.

І. Галіахметов стверджує, що ценз громадянства у застосуванні до права голосу на місцевих виборах суперечить положенню пункту 1 статті 1 Додаткового протоколу 2009 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування (Утрехтського протоколу) [149, с.58-59], відповідно до якого «держави-учасниці в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах органу місцевого самоврядування». Проте наголосимо,

що пункт 4.1 цієї ж статті Утрехтського протоколу встановлює обов'язок держав «визнати в законодавстві право *громадян Сторони* [курсив наш. – Ю.К.] брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або зборів органу місцевого самоврядування, на території якого вони проживають»; що стосується такого ж права «інших осіб» (тобто негромадян держави), то пункт 4.2 статті 1 того ж Протоколу передбачає надання їм такого права лише «у випадках, коли Сторона згідно зі своїм конституційним порядком так вирішить, або у випадках, коли це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони» [200]. Таким чином, зазначений зобов'язальний міжнародно-правовий акт, ратифікований Україною, відносить вирішення питання про надання права голосу на місцевих виборах негромадянам-резидентам, до розсуду відповідної держави.

Вважаємо, що питання про надання права голосу на місцевих виборах особам, які не мають громадянства України (тобто іноземцям та апатридам), у дійсності вимагало би внесення змін до статті 70 Конституції⁴⁰, яка чітко пов'язує наявність права голосу на всіх політичних виборах і референдумах із громадянством України. Відсутність активного виборчого права в іноземців та апатридів не суперечить статті 26 Конституції, яка містить відповідне застереження щодо непоширення на ці категорії осіб певних прав, що належать громадянам України. Зазначимо також, що виборче законодавство України ніколи не надавало на місцевих виборах іноземцям чи апатридам, які є резидентами України, права голосу⁴¹ (див., зокрема, статтю 3 чинного Закону «Про місцеві вибори» [808] та відповідні статті попередніх редакцій Закону [721; 723; 726]).

Деяко складнішим є питання права голосу осіб, які мають подвійне (чи навіть множинне) громадянство. Як відомо, громадянство – «це усталений, стійкий, постійний, загальний правовий зв'язок особи з певною державою, який означає визнання за цією особою всієї повноти права і свобод... , покладання на неї всіх обов'язків, її захист з боку держави незалежно від місця перебування... , а також поширення на неї у повному обсязі влади цієї держави та юрисдикції її органів» [434, с.24-25]. Такий обсяг постійного зв'язку особи, взагалі кажучи, можливий лише з однією державою; зв'язки особи-біпатрида з двома державами на рівних засадах неминуче вступають у конфлікт лояльності. Виходячи з цього природного уявлення, Конституція стверджує принцип єдиного громадянства (стаття 4 Конституції), який у зовнішньому щодо держави відношенні означає, що громадянин України не може мати громадянства іншої держави [434, с.25].

Проте Закон «Про громадянство України» деяко інакше тлумачить принцип єдиного громадянства. Не заперечуючи (всупереч наведеному вище доктринальному тлумаченню) можливої наявності в особи іншого громадянства поряд з громадянством України, пункт 1 статті 2 Закону встановлює вимогу «ігнорування» іншого громадянства: такий біпатрид «у правових відносинах з Україною... визнається лише громадянином України»⁴² [771], тобто «фактично ігнорується факт подвійного громадянства» [1194, с.427]. Таке розуміння в основному відповідає міжнародному зобов'язанню України відповідно до Європейської конвенції про громадянство⁴³ 1997 р. Підкреслимо, проте, що, відповідно

⁴⁰ Нагадаємо, що стаття 70 Конституції належить до Розділу III, зміни до якого, відповідно до статті 156 Конституції, можуть бути внесені тільки всеукраїнським референдумом.

⁴¹ Зазначене твердження стосується виборчого законодавства України, прийнятого після набуття незалежності. Стаття 6 Закону УРСР про місцеві вибори 1989 р., на підставі якого були проведені місцеві вибори 1990 р. та обрані місцеві ради, що діяли в Україні у перші роки незалежності, надавала право голосу на місцевих виборах громадянам інших союзних республік СРСР, які проживали на території УРСР [725]; це ще один прояв згаданого вище нехтування радянською правовою доктриною громадянства союзних республік.

⁴² Слід підкреслити, проте, що Закон «Про громадянство України» передбачає підставою втрати громадянства України «добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття» (пункт 1 частини першої статті 19 Закону [771]). Тим не менше можливі ситуації наявності подвійного громадянства, які не містять підстав для припинення громадянства України.

⁴³ Конвенція ратифікована Україною у 2006 році з основним застереженням, яке стосується військового обов'язку

до статті 17 Конвенції, біпатриди мають такі ж права, як і інші громадяни держави, *якщо вони проживають на території цієї держави* [228]. Зазначимо, що таке регулювання володіння правом голосу прийнято у Вірменії (див. пункт 14 Висновку Венеціанської комісії щодо Вірменії 2007 р. [1372]; див. також [490, с.31]).

Залишимо поза увагою загальну проблему біпатридів та обмежимося тут лише коротким коментарем стосовно питання реалізації їх права голосу. Виходячи з презумпції відсутності колізії між статтею 4 Конституції та розумінням принципу єдиного громадянства, як він викладений у пункті 1 статті 2 Закону «Про громадянство України» [771], слід прийняти, що усі біпатриди, які мають громадянство України, мають статус виборця і володіють правом голосу на загальнонаціональних виборах незалежно від місця проживання, а на місцевих виборах – у повній аналогії з іншими громадянами України. Якщо ж базуватися на положенні статті 17 Європейської конвенції про громадянство, слід визнати статус виборця (з усіма наслідками для права голосу) лише за тими біпатридами з громадянством України, які *проживають на території України*; таким чином, відповідні особи, які проживають на території іншої держави, не повинні мати активного виборчого права на виборах в Україні. Остання позиція не позбавлена логіки: природно вважати, що зв'язки біпатрида з державою проживання більш глибокі, аніж з іншою державою, громадянство якої він має. У всякому разі слід визнати неприродним, якщо б біпатриди брали однакову участь у виборах в обох країнах свого громадянства.

Взагалі кажучи, відповідно до прийнятої в Україні моністичної доктрини (див. підрозділ 1.3.3) та статті 9 Конституції України, Європейська конвенція про громадянство 1997 р. є складовою національного законодавства України; відповідно до частини другої статті 19 Закону «Про міжнародні договори України» [806], положення Конвенції має перевагу перед Законом «Про громадянство України». Проте, щоб надійно забезпечити реалізацію положення Європейської конвенції про громадянство на практиці, потрібно було б імплементувати його шляхом внесення відповідних змін до статті 2 Закону «Про громадянство України».

2.3.2. Віковий ценз

Дві інші вимоги згаданого вище критерію Р. Даля – «дорослі дієздатні особи» – мають «внутрішній» (щодо спільноти) характер, визначаючи, які саме особи з цієї спільноти мають належати до «демосу» – виборчого корпусу. Як слушно зазначає М. Ставнійчук, «в жодній країні світу... право голосу не дається всім без винятку. Кожний виборець має відповідати низці характеристик і не потрапляти в категорію осіб, позбавлених законодавством виборчих прав» [1062, с.116]. Водночас зазначимо, що такий набір кваліфікаційних характеристик має бути *раціональним*; тому певну засторогу викликають твердження щодо того, що «принцип загальних виборів – надання активного виборчого права максимально широким категоріям населення» [103, с.147]. Функція принципу загального виборчого права – *окреслення кола носіїв* цього права, а отже, чітке відмежування тих індивідів, яким це право не належить.

Віковий ценз має на меті наділення громадян виборчими правами «у віці, коли вони сформувалися як особистість, мають усвідомлені політичні позиції, які ґрунтуються на певному рівні знань і хоча б мінімальному життєвому досвіді, можуть свідомо зробити вибір на користь тієї чи іншої політичної сили чи окремих кандидатів» [517, с.81]. Як зазначає Венеціанська комісія, «певні вікові обмеження для права голосу та права бути обраним мають об'єктивне підґрунтя і не є дискримінаційними» (пункт 88 Доповіді про скасування обмежень права голосу на загальних виборах [213, с.212]).

осіб з множинним громадянством; див. [839].

Віковий ценз для володіння правом голосу⁴⁴, який не вважається дискримінаційним з точки зору принципу загального виборчого права, сьогодні є практично загальнови-знаним – 18 років – і, на перший погляд, збігається з віковим критерієм набуття повної цивільної дієздатності (частина перша статті 34 Цивільного кодексу України [1163]; далі – ЦК України). Так встановлений віковий ценз можна сьогодні розглядати як *природну*, а не обмежувальну вимогу⁴⁵. Таку позицію висловлюють польські дослідники М. Хмай та В. Скудло, які припускають, що «з віковим цензом [в обмежувальному сенсі. – Ю.К.] маємо справу тоді, коли нижня межа виборчого віку є значно вища, ніж межа цивільного повноліття» [1295, s.43].

Винятки, якими встановлюється інший віковий ценз, є рідкісними; прикладами можуть бути конституційні норми Австрії (частина перша статті 23а, частина перша статті 26 Основного закону Австрії [1340]), Куби чи Нікарагуа, які встановлюють вікову межу набуття права голосу в 16 років⁴⁶, або Ліхтенштейну (20 років) [192, с.19; 628, с.16] чи Японії (20 років) [1041, с.371], хоча встановлення вимоги віку, вищого від 18 років, сьогодні слід кваліфікувати як обмежувальний ценз. Дуже рідко у практиці окремих держав можна зустріти «верхній» віковий ценз, з досягненням якого особа втрачає право голосу; як зазначає С. Дерев'яно, такі обмеження виборчого права «згори» є неприйнятними, оскільки «стали б моральною образою, грубим обмеженням прав людей похилого віку, що глибоко суперечило б сучасному рівню політизації суспільства і не було б прийнятним» [192, с.21]

Мотиви встановлення вікового цензу формулюються різними дослідниками по-різному; однак найбільш поширена позиція вважає, що запровадження 18-річного цензу «пов'язано із необхідністю залучення до політичних процесів тих осіб, які за своїми фізіологічними здібностями та наявним досвідом перебування в суспільстві здатні на належному рівні оцінити якості кандидатів на виборні посади, їх передвиборні програми» [434, с.509]. Подібну мотивацію поділяє польський дослідник А. Кіселевіч, на думку якого «вік людини є одним з істотних елементів, вирішальних щодо рівня її фізичного та інтелектуального розвитку та, як наслідок, щодо наявних у неї прав та обов'язків як у сфері приватноправовій, так і в публічноправовій» [1381, s.45].

Зазначимо, що не можна повністю ототожнювати час набуття публічноправової та цивільноправової дієздатності, хоча умови для цього, на перший погляд, збігаються: частина перша статті 34 ЦК України пов'язує настання *повної цивільної дієздатності* з досягненням особою повноліття – віку 18 років. Проте особа може набути повної цивільної дієздатності і до досягнення повноліття; так, частина друга статті 34 ЦК України пов'язує *набуття* повної цивільної дієздатності із вступом у шлюб до досягнення 18-річного віку, а стаття 35 ЦК визначає три умови *надання* неповнолітній особі повної цивільної дієздат-

⁴⁴ Поняття вікового цензу (як і цензу взагалі) застосовується не лише до виборчих прав. Конституційний Суд України, по суті, визнав тотожність понять «ценз» і «кваліфікаційна вимога», поставивши поряд такі конституційні вимоги щодо народних депутатів України, Президента України, з одного боку, та вимоги (встановлені як Конституцією, так і законами) щодо претендентів на інші державні посади, зокрема, суддів, з іншого (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 18 квітня 2000 року у справі про віковий ценз [947]).

⁴⁵ У контексті розрізнення природних та обмежувальних вимог щодо певного суб'єктивного права вкажемо правову позицію Конституційного Суду України, який вважає за необхідне «відрізнити поняття “обмеження основоположних прав і свобод” [заборонене статтею 64 Конституції. – Ю.К.] від прийнятого у законотворчій практиці поняття “фіксація меж самої сутності прав і свобод”» (Рішення Конституційного Суду України у справі про утворення політичних партій в Україні 2007 р. [962]). У такій термінології природною слід вважати вимогу, яка фіксує межі сутності суб'єктивного права.

⁴⁶ Р. Гудон вважає, що питання про надання права голосу 16-літнім громадянам не має загальної відповіді, і його потрібно вирішувати з урахуванням конкретних соціологічних і культурних умов відповідної країни; див. [1364]. Як зауважує Г. Венда, зниження вікового цензу до 16 років в Австрії «було в основному політичним рішенням» [1462, р.147]. Цікаво, що для виборів до Європейського Парламенту в Австрії збережено віковий ценз 18 років (частина третя статті 23а Основного закону Австрії [1340]).

ності – роботу за трудовим договором, материнство (батьківство) та бажання займатися підприємницькою діяльністю [1163]. У всіх цих особливих випадках наявності в особи повної цивільної дієздатності *публічноправова дієздатність достроково не набувається*, а отже, і право голосу на виборах відсутнє.

Перш ніж розглянути інші аспекти взаємозв'язку цивільної і публічноправової дієздатності, звернемо увагу на певну особливість вікового цензу, яка стосується *моменту часу* набуття права голосу у зв'язку з досягненням віку, встановленого цензом. Справа в тому, що вибори, з одного боку, не є постійним станом держави і суспільства, а з іншого – не зводяться лише до акту голосування. Виборчий процес займає певний проміжок часу, який має свій початок і кінець (див. підрозділ 8.4). У зв'язку з цим постає питання: у який момент виникає виборча дієздатність особи (пов'язана зі статусом виборця, а отже, наявністю права голосу), якщо набуття 18-річного віку досягається *під час* виборчого процесу.

Щодо першого питання, слід зауважити, що конституції та виборче законодавство різних держав по-різному (і з різною чіткістю) визначають момент часу набуття належного віку для отримання права голосу на виборах (див., зокрема, [192, с.18-19]). Найбільш поширене формулювання передбачає вимогу виповнення віку 18 років «на день виборів»; так сформульована вимога існує, наприклад, у Німеччині (див. [1040, с.132]), Швеції (див. статтю 2 Розділу 3 «Форми правління» – одного з конституційних актів Швеції) [1450, р.70], Фінляндії [1041, с.256]. Таку ж вимогу встановлює російське виборче законодавство (див. статтю 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]), Конституція Польщі (див. статтю 62 [1384]). Іноді така норма потребує уточнення; так, на виборах Президента Румунії «формулювання “щонайпізніше в день виборів” стосується лише терміну I туру виборів глави держави; виповнення ж 18 років поміж I і II турами виборів не надає права брати участь у II турі голосування» [1415, с.160].

Вітчизняне виборче законодавство сприйняло найбільш традиційне формулювання: право голосу на виборах надається громадянам України, які досягли 18 років *на день їх проведення* (стаття 70 Конституції [432]); виборче законодавство використовує для позначення цього моменту часу формули «*на день голосування*» (частина перша статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) або «*на день виборів*» (частина перша статті 2 Закону «Про вибори Президента України» [739]), які в цьому контексті слід розглядати як тотожні⁴⁷. Водночас потрібно звернути увагу на дещо інше регулювання (порівняно з наведеним вище прикладом з виборчого права Румунії) стосовно права голосу у випадку проведення повторного голосування (т. зв. «II туру виборів») на виборах Президента України: відповідно до частини четвертої статті 36² Закону «Про вибори Президента України», до списку виборців для повторного голосування включаються громадяни України, яким виповнюється 18 років *до дня повторного голосування* [739], хоча вони й не мали права голосу у I турі виборів. Таким чином, це повертає нас до поставленого вище питання, пов'язаного з *часом набуття права голосу* при досягненні віку, встановленого віковим цензом: *з якого моменту особа набуває статусу виборця*, якщо досягнення зазначеного віку відбувається *після початку* виборчого процесу.

Відповідь на це питання має значення у двох аспектах. По-перше, гарантією практичного здійснення права голосу, як відомо, є включення особи до списку виборців на відповідній виборчій дільниці (див. підрозділ 2.3.8). Проте до механізмів захисту цього права належить також оскарження невключення або неправильного включення особи до списку виборців. У зв'язку з цим потрібно визначитися, чи може громадянин України, якому на день голосування виповниться 18 років, оскаржити неправильності у списках

⁴⁷ Незважаючи на традиційну оцінку цих формул як тотожних (хоча «голосування» і «вибори» не є синонімами), вважаємо більш точним формулювання «день голосування», оскільки саме голосування відбувається протягом одного дня, тоді як вибори (виборчий процес) охоплюють значний проміжок часу.

виборців, якщо на день виявлення неправильностей і подання скарги (позовної заяви) він *ще не досяг цього віку?* Другий аспект пов'язаний із реалізацією виборчих прав, похідних від активного виборчого права; такі права включають право на участь у проведенні передвиборної агітації, право на участь у роботі виборчої комісії як її член, право бути офіційним спостерігачем на виборах та деякі інші (див. підрозділ 2.6). Таким чином, потрібна визначеність, з якого моменту часу особа, якій на день голосування, однак після початку виборчого процесу виповниться 18 років, набуває можливості користуватися такими правами?

Стосовно першого аспекту (захисту права голосу через оскарження неправильностей у списку виборців) єдиним послідовним способом розуміння є визнання за особою, яка буде мати право голосу у день голосування на виборах, права оскарження перешкод у майбутньому здійсненні цього права з моменту виникнення чи виявлення таких перешкод. В іншому випадку конституційне право виявиться незахищеним всупереч статті 55 Конституції. Таке розуміння описаної ситуації відображене у частині другій статті 43 КАС України, де визнається належність до суб'єктів, які володіють адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, фізичних осіб до досягнення ними повноліття «у спорах з приводу публічноправових відносин, у яких вони, відповідно до законодавства, можуть самостійно брати участь». Щодо конкретних правовідносин таке право закріплене формулюванням частини першої статті 274 КАС України, згідно з якою право звернення з адміністративним позовом про уточнення списку виборців «має кожен, хто має право голосу на відповідних виборах» [361].

Стосовно другого аспекту – моменту набуття виборчих прав, похідних від права голосу, – на наше переконання, принциповим є набуття *виборчої правосуб'єктності* для кожного громадянина, який має право голосу на відповідних виборах. Такий статус разом із визнанням наявності похідних виборчих прав безпосередньо закріплений у виборчому законодавстві України (див. частини першу та сьому статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частини третю та сьому статті 2 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Це означає необхідність визнати, що набуття здатності реалізувати *усі права*, що надаються виборцю під час виборчого процесу (тобто *виборчо-процесуальна правосуб'єктність*) відбувається не з моменту досягнення віку 18 років, а з дня початку виборчого процесу, на якому громадянин *вперше матиме право голосу*, навіть якщо повноліття (18 років) ще не було досягнуто на день початку виборчого процесу⁴⁸.

Такі міркування заперечують буквальне розуміння твердження С. Дерев'янка про те, що вимога *досягнення* віку 18 років «використовується для визначення віку громадян, який дає право на участь у роботі дільничних та вищого рівня виборчих комісій» [192, с.18]. Виходячи із обгрунтованого вище розуміння часу набуття статусу виборця, необхідно прийняти, що у роботі виборчої комісії може брати участь кожен *виборець*, у тому числі громадянин, який на цей момент ще не досяг встановленого віку, однак досягне його на день голосування.

Слід визнати, що практика Центральної виборчої комісії базується на іншому розумінні відповідного законодавчого положення. Так, у рішенні про формування складу окружних виборчих комісій, прийнятому 22.08.2012 р., ЦВК відмовилася включити до складу окружних комісій осіб, яким 18 років виповнювалося у вересні-жовтні 2012 року (однак до дня голосування 28 жовтня), оскільки їм «на момент утворення окружних виборчих комісій не виповниться 18 років, а отже, вони не мають права голосу» [курсив

⁴⁸ Аналогічна позиція реалізована у британському виборчому законодавстві. Відповідно до Акту про представництво народу 1983 р. (з наступними змінами), виборець має право підтримати своїм підписом висунування кандидата, якщо він має відповідний статус на день оприлюднення реєстру виборців або якщо «він має вік, нижчий від віку голосування, однак (і тільки в такому випадку) за відомостями реєстру він досягне віку голосування на день, призначений для голосування» (частина шоста правила 7 Правил парламентських виборів [1427]).

наш. – Ю.К.] і не можуть бути членами окружних виборчих комісій» (мотивувальна частина постанови ЦВК від 22.08.2012 р. № 558 [757]). Аналогічну позицію ЦВК зайняла у постанові від 24.08.2012 р. № 579 [758]. Виходячи з наведеного вище аналізу, не можемо погодитися з такою позицією Центральної виборчої комісії, яка, по суті, обмежує права виборця – громадянина, який має право голосу на відповідних виборах.

Цікавою є особливість набуття виборчої правосуб'єктності громадянами, яким 18 років виповнюється під час виборчого процесу, однак після дня голосування. Незважаючи на виповнення зазначеного віку, такі особи не набувають виборчої правосуб'єктності до закінчення виборчого процесу, оскільки на день голосування не мали права голосу. Водночас, як зазначалося вище, якщо у відповідному виборчому процесі призначається повторне голосування, а особа досягає віку 18 років на такий день (хоча і після дня основного голосування), відповідно до вітчизняного виборчого законодавства вона набуває виборчої правосуб'єктності, і часом такого набуття слід вважати час набрання чинності рішенням про призначення повторного голосування. До цього моменту громадянин не має виборчої дієздатності взагалі; після цього така особа набуває не лише права голосу у день повторного голосування, але й похідних виборчих прав у відповідному виборчому процесі (право спостереження, право оскарження виборчих правопорушень, право участі в агітації та ін.).

Російське виборче законодавство не закріплює спеціального статусу виборця за носієм активного виборчого права. Право особи, яка досягне на день голосування (але ще не досягла) віку 18 років, брати повноцінну участь у «передбачених законом... виборчих діях» (тобто по суті реалізувати похідні виборчі права) передбачене частиною першою статті 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]. Як зазначив Конституційний суд РФ, «громадянин Російської Федерації, який досягне на день голосування віку 18 років, вправі брати участь у передбачених законом і таких, що проводяться законними методами, виборчих діях» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини рішення Конституційного суду РФ від 14.11.2005 р. № 10-П [705]). Проте, незважаючи на це, відсутність прямого законодавчого визнання виборчо-процесуальної дієздатності такої особи в цілому дозволило російському законодавцю «уточнити» (за термінологією А. Борисова [97, с.73]) таке право в окремих положеннях закону; так, право збирати підписи виборців на підтримку висування кандидатів «належить дієздатному громадянину Російської Федерації, який досяг на момент збору підписів [курсив наш. – Ю.К.] віку 18 років» (частина сьома статті 37 того ж закону [582]).

Зазначені особливості набуття як права голосу, так і виборчо-процесуальної дієздатності взагалі, мають особливе значення у разі передбачення виборчим законодавством процедури дострокового голосування. Така процедура була свого часу передбачена статтею 41 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 1993 р. [728]; проте жодних обмежень щодо голосування осіб, яким на день дострокового голосування ще не виповнилося 18 років, однак мало б виповнитися на день основного голосування, зазначені положення не передбачали, очевидно, визнаючи таким чином виборчу правосуб'єктність таких громадян (включно з можливістю голосувати достроково, можливо, до виповнення віку 18 років).

Дострокове голосування передбачене виборчим законодавством Російської Федерації (див. статтю 65 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]), а також деяких інших пострадянських держав, зокрема, Білорусі (стаття 53 Виборчого кодексу Республіки Білорусь [276], Туркменістану (див., наприклад, статтю 45 Закону Туркменістану «Про вибори членів халк масхалати і Генгешів» [253]). Однак і в цих актах відсутнє спеціальне обмеження, пов'язане з голосуванням осіб, яким на цей момент ще не виповнилося 18 років (за умови, що цього віку вони досягають на день виборів).

Окрім звичної для пострадянських держав процедури *особистого дострокового голосування* у приміщенні на виборчій дільниці, до процедур дострокового голосування відносять також традиційну для багатьох європейських держав процедуру *голосування поштою* (див. [118; 1310, s.35; 1459, p.246]), яка за самою своєю природою вимагає дострокового отримання виборцем виборчого бюлетеня і його поштового відправлення. Однак про жодні застереження щодо досягнення віку 18 років на момент дострокового голосування зазначені дослідження не згадують. Не містить подібних застережень і Виборчий кодекс Польщі, хоча звернення щодо бажання голосувати поштою подається за 21 день до дня голосування, а пакет виборчих документів виборець отримує не пізніше як за 7 днів до дня голосування (статті 61с, 61f Виборчого кодексу [1380]).

Таким чином, можна стверджувати, що 18-річний віковий ценз при звичайному його встановленні (вимога досягнення визначеного віку на день голосування) має наслідком *дострокове (з дня початку виборчого процесу) набуття виборчої дієздатності (статусу виборця) особами, яким 18 років виповнюється під час виборчого процесу, однак не пізніше дня голосування; у разі проведення повторного голосування на виборах особи, яким 18 років виповнюється на день повторного голосування, також набувають виборчої дієздатності достроково, з дня призначення повторного голосування. Водночас особи, яким 18 років виповнюється під час виборчого процесу, однак після дня голосування (дня повторного голосування), не набувають статусу виборця до закінчення виборчого процесу*; таким чином, вони набувають виборчої дієздатності з *деякою затримкою після виповнення віку 18 років*.

Наведений аналіз засвідчує істотні відмінності у часі набуття виборчої (а отже, публічноправової) дієздатності порівняно із часом набуття повної цивільної дієздатності, викликані різною правовою природою цих інститутів.

2.3.3. Ценз дієздатності

Вимога дієздатності (яка часто кваліфікується як *ценз дієздатності*; див., наприклад, [404, с.18; 405, с.25; 512, с.231]), згадана вище, навіть більшою мірою, аніж 18-річний віковий ценз, може бути визнана *природною вимогою* для володіння активним виборчим правом, а не власне виборчим цензом⁴⁹ (обмеженням). Ця вимога, відповідно до її конституційного формулювання (стаття 70 Конституції), асоціюється із цивільно-правовим інститутом недієздатності. Підставою визнання фізичної особи недієздатною є наявність істотної психічної патології (хронічного, стійкого психічного розладу), внаслідок якої така особа «не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними» (частина перша статті 39 ЦК України [1163]). Ж.-П. Жакке небезпідставно називає вимогу «відсутності недієздатності» *інтелектуальною правоздатністю* [236, с.72]. Цивільноправовим наслідком судового рішення про визнання особи недієздатною є заборона їй вчиняти будь-які правочини, у зв'язку з чим над нею встановлюється опіка (стаття 41 ЦК України).

Хоча участь у виборах, зокрема у голосуванні, не може вважатися цивільним правочином, стан недієздатності природним чином впливає на всі (у тому числі публічні) правовідносини такої особи. Тому відмова недієздатній особі у праві голосу традиційно вважається обґрунтованою. Дійсно, голосування на виборах є актом *волевиявлення*; останнє вимагає певної інтелектуальної кваліфікації виборця, яка дає йому можливість

⁴⁹ А. Белкін стверджує, що «виключення із виборчого процесу внаслідок недієздатності не можна розглядати як обмеження», тобто як виборчий ценз, оскільки «це зовсім інша юридична площина, яка аналізується з позицій правосуб'єктності, а не суб'єктів виборчого права» [57, с.205]. З цим, однак, погодитися не можна, оскільки «суб'єкт виборчого права» є таким суб'єктом, тільки якщо володіє відповідною правосуб'єктністю. Нижче показана відмінність між цивільною та публічноправовою недієздатністю, що виключає єдине розуміння «недієздатності взагалі».

зрозуміти проблеми вибору, а отже, діяти з усвідомленням наслідків своїх дій, чого не може недієдатна особа. Зокрема, Конституційний трибунал Польщі у 2007 р. висловив позицію, що «оскільки такі особи через розумову неповноцінність, психічну хворобу чи інші психічні відхилення не можуть самостійно і раціонально керувати своєю поведінкою та приймати рішення у своїх особистих справах, то не повинні також мати права впливу на вирішення політичних справ, які стосуються спільного добра чи на управління державними справами чи справами самоврядних спільнот. Позбавлення недієдатних осіб зазначених політичних прав не становить неприпустимої дискримінації цих осіб» (див. [1381, s.469-470]).

Очевидно, з причини подібного розуміння проблеми вимога позбавлення виборчих прав (а отже, публічноправової дієдатності) осіб, визнаних цивільно недієдатними, практично не дискутується у вітчизняній науковій літературі. Більше того, поширена думка, що «виборча правосуб'єктність нерозривно поєднується з цивільною дієдатністю особи» [551, с.62].

Проте, взагалі кажучи, немає підстав стверджувати, що існує однозначний взаємозв'язок між цивільною і публічноправовою дієдатністю. Деякі держави взагалі не обмежують виборчої дієдатності осіб із цивільною недієдатністю, принаймні щодо права голосу. Так, Конституція Швеції надає право участі у виборах усім громадянам Швеції, які досягли віку 18 років, а отже, не обмежує участь у виборах осіб, які у цивільному відношенні визнані недієдатними і перебувають під опікою (див. статтю 4 Розділу 3 конституційного акта «Форма правління» [1450, р.70]). Такі ж обмеження відсутні у Конституції Ірландії, яка надає право голосування на парламентських виборах усім без винятку дорослим громадянам (див. [1342, р.14]); немає вказівки про позбавлення недієдатних права голосу і в Конституції Латвії [420, с.308]. У Канаді з 1993 р. право голосу надано «ментально некомпетентним» особам [1362, р.1040]. Такі приклади наводять на думку про обмеження категорії «недієдатних осіб» у традиційному розумінні лише приватноправовими відносинами.

На наше переконання, уявлення про єдність інституту дієдатності (недієдатності) для всіх сфер правовідносин не враховує відмінностей правової природи цивільної та публічноправової дієдатності. Обидва явища мають однакові (чи близькі) підстави, пов'язані з віковою зрілістю особи та наявністю чи відсутністю певних психічних патологій, проте стосуються різних сфер правовідносин (приватної та публічної відповідно), а тому за своїм змістом мають істотні особливості.

По-перше, за вітчизняним законодавством, час набуття відповідно повної цивільної та виборчої дієдатності може істотно відрізнятись: можливі як випадки, коли особа набула повної цивільної дієдатності, однак ще не має права голосу, так і ситуації, коли настала виборча дієдатність громадянина, який ще не набув повної цивільної дієдатності. Вже цього достатньо для того, щоб вважати ці два елементи статусу індивіда різними (хоча й близькими за підставами).

Крім того, цивільне законодавство передбачає, крім *повної* цивільної дієдатності, інші обсяги володіння цивільною дієдатністю: *часткова* цивільна дієдатність (для осіб віком до 14 років; стаття 31 ЦК України), *неповна* цивільна дієдатність (для осіб віком від 14 до 18 років; стаття 32 ЦК України), а також *обмежена* цивільна дієдатність (стаття 36 ЦК України) [1163]. Нормативне співвідношення цих форм цивільної дієдатності із виборчою дієдатністю у межах вітчизняного права достатньо ясне: часткова дієдатність несумісна із володінням правом голосу, неповна дієдатність за описаних вище умов (дострокового набуття виборчої дієдатності) може бути сумісною з виборчою правосуб'єктністю, однак не пов'язана з нею причинно-наслідковим зв'язком. Водночас

обмеження цивільної дієздатності, відповідно до вітчизняного законодавства, жодним чином не впливає на обсяг виборчих прав, а отже, на виборчу правосуб'єктність.

Вважаємо, що обґрунтованість існуючого законодавчого регулювання в останньому аспекті є принаймні дискусійною.

Відповідно до статті 37 ЦК України, фізична особа, цивільна дієздатність якої обмежена у судовому порядку, може самостійно вчиняти лише дрібні побутові правочини; у зв'язку з цим над такою особою встановлюється піклування, і правочини, що виходять за межі дрібних побутових, вчиняються такою особою за згодою піклувальника [1163]. Такий обсяг дієздатності, «спроєктований» на публічні (зокрема, виборчі) правовідносини, ставить під сумнів здатність самостійно сформувати власну волю щодо вибору під час голосування, «на належному рівні оцінити якості кандидатів на виборні посади, їх передвиборні програми», як це на думку науковців [434, с.509], вимагається від виборця для вчинення усвідомленого волевиявлення. З іншого боку, участь піклувальника у формуванні виборчої волі обмежено дієздатної особи очевидним чином порушувало б низку основних принципів виборчого права (зокрема, таємність та особистий характер голосування). Однак, за вітчизняним виборчим законодавством, публічноправова дієздатність таких осіб у жодному випадку не обмежується: ці особи мають право голосу на виборах, а отже, і всі похідні від нього виборчі права – на участь у перевибірній агітації, у роботі виборчих комісій, у спостереженні за виборами; Конституція навіть не містить вказівок на обмеження їх пасивного виборчого права. Вважаємо суперечливою таку ситуацію щодо обсягу виборчої (і, більш загально, публічної) правосуб'єктності осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Вважаємо, що необхідно взяти до уваги наявність двох категорій підстав для обмеження цивільної дієздатності, встановлених статтею 36 ЦК України [1163]. Так, якщо особа «страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними» (частина перша статті 36), виникає обґрунтований сумнів також у її здатності усвідомлювати зміст свого вибору при голосуванні; ця підстава близька за змістом до підстави визнання особи недієздатною. Водночас зловживання «спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо», чим особа «ставить себе чи свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище» (частина друга статті 36), має чисто цивілістичне (майнове) обґрунтування і навряд чи істотно впливає на усвідомлення власного вибору при голосуванні на виборах.

Російське виборче право не торкається цієї проблеми; вона практично не дискутується у російській науковій літературі (див. [145, с.32]). Водночас подібні питання останнім часом активно обговорюються польськими конституціоналістами (див., наприклад, [1381, s.53-58]). Відповідна аргументація заслуговує на обговорення.

Конституція Польщі передбачає позбавлення права голосу осіб, визнаних судом недієздатними (див. частину другу статті 62 [1384]). Однак коло осіб, на яких поширюється таке обмеження за польським виборчим правом, істотно відрізняється від подібного кола осіб відповідно до українського законодавства. Причина полягає у відповідних доктринальних положеннях цивільного права Польщі і термінологічній відмінності, яка з них випливає.

Для позначення правового стану особи, який в українській термінології визнається терміном «недієздатність», Цивільний кодекс Польщі використовує термін «*ubezwlasnowolnienie*» (в перекладі – «*позбавлення власної волі*»); статті 13 та 16 Цивільного кодексу Польщі передбачають два рівні такого «позбавлення власної волі» – повне або часткове [1379], – що в загальних рисах відповідає двом вітчизняним інститутам – *визнанню особи недієздатною* та *обмеженню дієздатності* особи. Таким чином, на відміну від вітчизняної цивільної доктрини, яка розглядає *обмеження дієздатності* як частковий

випадок *дієздатності*, польська доктрина розглядає відповідний стан як варіант «позбавлення власної волі» (свого роду «часткова *недієздатність*»). Тому польське виборче право вважає обидва випадки «позбавлення власної волі» (як повне, так і часткове) підставою для позбавлення виборчих прав (див. [1381, s.56]). При цьому усвідомлюється відмінність природи цього цивільноправового інституту і публічноправового характеру виборчих прав, однак підкреслюється паралель між усвідомленою діяльністю фізичної особи у приватній (особисто-майновій) сфері та діяльністю у публічній сфері [1433, s.140]. Основним аргументом тут виступає твердження, що коли особа не має відповідної інтелектуальної здатності вирішення власних справ і не здатна самостійно здійснювати правочини, то тим більше вона не здатна розібратися у політичній ситуації і здійснити раціональне, усвідомлене, належно мотивоване волевиявлення під час виборів (див. [1311, s.268]).

Дискусія серед польських конституціоналістів навколо цих питань спричинена рішенням Європейського суду з прав людини у справі «*Алайош Кісс проти Угорщини*» 2010 р. [1262], оскільки в Угорщині прийняте таке ж розуміння категорій цивільної недієздатності та питання їх взаємозв'язку з правом голосу, як і в Польщі. У зазначеному рішенні Суд визнав, що «тільки громадяни, здатні оцінити наслідки своїх рішень і приймати свідомі та нерозсудливі рішення, повинні брати участь у публічних справах» (пункт 38 зазначеного рішення), проте поставив проблему пропорційності відповідних заходів і реального стану відповідної особи. Суд поставив під сумнів відсутність розрізнення повної і часткової недієздатності («*guardianship*» – буквально «*опіки*») в аспекті виборчих прав і ствердив, що «неперебірливе позбавлення права голосу без індивідуалізованої судової оцінки, засноване лише на ментальній неповносправності, яка викликає потребу часткової опіки, не може бути визнане сумісним з правомірними підставами обмеження права голосу» (пункт 44 рішення). З цієї позиції Суду польські науковці роблять слухний висновок, що автоматичне і довільне позбавлення виборчих прав усіх «позбавлених власної волі» (в українській термінології – як недієздатних, так і обмежено дієздатних) є, таким чином, неприпустиме і порушує статтю 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (див. [1381, s.57]). Отже, позбавлення виборчого права осіб з «частковою недієздатністю» (тобто *обмежено дієздатних* в українській термінології) у принципі не суперечить статті 3 Першого протоколу, якщо воно здійснюється індивідуально, на підставі судового рішення щодо конкретної особи з відповідною оцінкою здатності цієї особи усвідомлено реалізувати виборчі права [1311, s.278-279].

У контексті вітчизняного виборчого права слід зауважити, що конституційна норма, яка позбавляє права голосу лише осіб недієздатних, не суперечить правовим позиціям Європейського суду з прав людини, а отже, статті 3 Першого протоколу. Проте така норма не враховує широкого спектру особливостей стану осіб, цивільна дієздатність яких обмежена. Було б доцільно прийняти позицію, висловлену Європейським судом, і передбачити повноваження суду при прийнятті рішення щодо обмеження цивільної дієздатності оцінювати також можливість особи брати участь в управлінні публічними справами і, зокрема, її здатність робити усвідомлений вибір під час голосування на виборах. По суті, це означало б запровадження не лише доктринального, але й нормативного розрізнення понять *публічноправової* та *цивільної дієздатності*, у тому числі передбачення можливості співіснування обмеженої цивільної дієздатності з публічноправовою як дієздатністю, так і з недієздатністю.

Зауважимо, що прийняття такої позиції не вимагало б внесення змін до частини другої статті 70 Конституції, оскільки у ній не міститься вказівка на визнання особи *цивільно* недієздатною. Проте це потребувало б зміни доктринального розуміння і відповідно тлумачення цієї норми у тому сенсі, що вона передбачає *публічну недієздатність*

особи, яка обов'язково пов'язана з *цивільною недієздатністю*, однак також може (проте не зобов'язана) супроводжувати *обмежену цивільну дієздатність* такої особи.

2.3.4. Ценз осілості щодо права голосу на загальнонаціональних виборах

Ценз осілості є достатньо поширеним обмеженням, яке виходить за межі згаданого вище критерію Р. Даля. Цей ценз може набувати двох форм. Для загальнонаціональних виборів (випадок місцевих виборів розглянуто нижче; див. підрозділ 2.3.5) у *слабкій формі* він вимагає *наявності* у громадянина визнаного *місця проживання*, за яким йому надається право голосувати на виборах (ценз *проживання*). У *сильній формі* ценз осілості вимагає певної *тривалості проживання* в одному місці, тобто встановлення *строку проживання*, лише після збігу якого особа отримує право голосу (власне ценз *осілості*)⁵⁰. Слабка форма цього цензу, взагалі кажучи, не суперечить європейським виборчим стандартам⁵¹ (див. пункт I.1.1.c.i Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.145, 154-155]) чи європейській конституційній доктрині (див., наприклад, [1342, р.13]). Як зазначає Д. Нолен, «наявність місця проживання у країні чи навіть у виборчому окрузі досі є однією з класичних передумов загального виборчого права, зафіксованою у національних конституціях і виборчих законах» [1459, р.71]. Проте сильну форму цього цензу для загальнонаціональних виборів слід визнати неприйнятною у межах європейського виборчого доробку, оскільки вона суперечить свободі пересування – одній із основоположних свобод людини (див. статтю 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [538], статтю 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [901]), закріпленій у статті 33 Конституції [432]. Тим не менше, у деяких державах ценз осілості у сильній формі існує; за свідченням В. Маклакова, «у Франції для голосування на будь-яких виборах встановлений ценз осілості, що дорівнює шести місяцям» [411, с.418]. Як зазначає В. Шаповал, іноді ценз осілості (у його сильній формі) «встановлюється де-факто, застерігаючи завершення реєстрації виборців за певний час до голосування» [1194, с.319].

Правова позиція Європейського суду з прав людини у цьому питанні досить м'яка. Посилаючись на декілька рішень Європейської комісії з прав людини (попередника Суду), Суд вважає, що «вимога відповідати певним умовам щодо проживання для того, щоб мати або здійснювати право голосу на парламентських виборах, не є свавільним обмеженням права голосу і тому не є несумісною зі Статтею 3 Першого протоколу» (див. [1272]).

Розглядаючи ситуацію щодо цензу осілості у законодавстві окремих держав, зазначимо, що певною мірою неясною є ситуація із наявністю та розумінням цього цензу у Росії. З одного боку, стаття 32 Конституції РФ не обмежує суб'єкта права голосу у зв'язку з місцем проживання. Водночас цей конституційний акт не містить аналога статті 64 Конституції України; навпаки, частина третя статті 55 Конституції РФ допускає обмеження прав і свобод федеральним законом [422]. Тому важливим є те, що частина четверта статті 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» встановлює, що «активне виборче право має громадянин, місце проживання якого розташоване у межах виборчого округу» [582]. Цю позицію підтверджують Н. Блінова та А. Нестеров, які стверджують: «наявність активного виборчого права пов'язана зі знаходженням місця проживання громадянина на території відповідного виборчого округу» [71, с.57].

⁵⁰ І. Галіахметов лише сильну форму цієї вимоги вважає цензом осілості (див. [150, с.58]), що дає підстави досліднику висловлювати твердження про відсутність в Україні цензу осілості стосовно активного виборчого права навіть на місцевих виборах.

⁵¹ Слабка форма цензу осілості позбавляє права голосу осіб, які не мають легального місця проживання. Частина третя статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773] замінює у такій ситуації місце проживання особи на виборчу адресу, яка встановлюється також і для осіб, котрі не мають зареєстрованого місця проживання.

Таке формулювання дає підстави дослідникам пов'язувати його із встановленням цензу осілості (див., наприклад, [274, с.38]). Водночас інші автори стверджують, що відсутність реєстрації за місцем проживання не може розглядатися як підстава для обмеження чи як умова реалізації конституційних прав громадян [273, с.261]. Зазначимо, що та ж частина четверта статті 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» передбачає можливість надання законом активного виборчого права громадянину, місце проживання якого розташоване за межами виборчого округу [582]. А. Борисов, коментуючи зазначену статтю, не займає чіткої позиції, розглядаючи лише в контексті *місцевих виборів* рішення Верховного суду РФ, згідно з яким «наявність у громадянина активного виборчого права пов'язана, як правило, із збігом його місця проживання та виборчого округу; у разі тимчасового перебування громадянина поза місцем його проживання і меж округу йому повинно бути забезпечене право на участь у виборах» [97, с.77]. Як вказує Є. Колюшин, своє право на участь у федеральних (як і регіональних) виборах громадянини можуть реалізувати через інститут відкріпних посвідчень [398, с.179].

Польське виборче право визнає ценз осілості («доміцилю») стосовно умов реалізації права голосу виключно у слабкій формі, передбачаючи, що до реєстрів виборців (які ведуться органами самоврядування кожної гміни, що розглядається як делеговане повноваження) включаються громадяни Польщі, а також громадяни ЄС, котрі не є громадянами Польщі, які зареєстровані для проживання на території гміни (стаття 18 Виборчого кодексу Польщі [1380]). Проте і ця вимога не є жорсткою: відповідно до статті 19 Кодексу, за власною заявою можуть реєструватися і «виборці, які ніде не проживають». Природно, що останнє твердження не застосовується для визначення суб'єкта права голосу на *місцевих виборах* [1381, s.729].

Вітчизняне виборче право не знає сильної форми цензу осілості щодо права голосу. Щоправда, при прийнятті Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. дискутувалося положення про те, що «в список виборців включаються всі громадяни України, які... проживають на момент складання списку на території даної виборчої дільниці не менше 4 місяців», однак воно було відхилене (див. [1117, с.34]).

Зауважимо, що навіть *слабка форма цензу осілості стосовно права голосу на загальнонаціональних виборах не відповідає Конституції*. Так, частина друга статті 24 Конституції забороняє привілеї чи обмеження, зокрема, за ознакою місця проживання, що, по суті, означає також і заборону обмежень у зв'язку з наявністю чи відсутністю в особі місця проживання. Суб'єкт права голосу на загальнонаціональних виборах визначений статтею 70 Конституції, яка не передбачає цензу осілості, а стаття 64 Конституції забороняє обмеження конституційних прав на рівні регулювання, нижчому від конституційного.

Вітчизняне виборче законодавство передбачає певні інструменти для забезпечення права голосу на загальнонаціональних виборах незалежно від місця проживання. До цих інструментів насамперед належать спеціальні та закордонні виборчі дільниці, які надають можливість виборцям голосувати (за дотримання певних умов) без застосування будь-яких вимог щодо місця проживання (див. частину першу статті 21, частину першу статті 22 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 20 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Іншим таким інструментом є зміна місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, передбачена частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773], статтею 35¹ Закону «Про вибори Президента України» [739].

Ценз осілості має ще один важливий для права голосу аспект, що стосується *права голосу громадян за межами держави*. Обмеження суб'єкта права голосу лише тими гро-

мадянами, які проживають у межах держави, можна кваліфікувати як загальну (слабку) форму цензу осілості⁵², не пов'язану з конкретним місцем проживання.

Загальна форма цензу осілості достатньо поширена, і лише останнім часом від неї почали відмовлятися. Як зазначає Венеціанська комісія, «надання громадянам, які живуть за кордоном, права голосувати є відносно новим явищем», досі не загальноприйнятим (параграф 57 Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі [204, с.153]); «запровадження права голосу для громадян, які живуть за кордоном, не вимагається відповідно до принципів європейської виборчої спадщини» (параграф 99 Доповіді про голосування за межами країни [208, с.97]); Кодекс належної практики у виборчих справах лише передбачає таку можливість (пункт I.1.1.c.v [363, с.145]). Парламентська Асамблея Ради Європи зайняла позицію заохочення держав-членів надавати своїм громадянам, які проживають за кордоном, право голосу на національних виборах, виходячи із важливості права голосу у демократичному суспільстві (пункт 7 Резолюції ПАРЄ «Про подолання обмежень права голосу» [1407]). На думку Європейського суду з прав людини, «Стаття 3 Першого протоколу не змушує держави-члени до запровадження заходів, які надають можливість громадянам за кордоном здійснювати своє право голосу за їх місцем проживання. Тим не менше, оскільки презумпція у демократичних державах має сприяти залученню [громадян до голосування]... такі заходи співзвучні із цим положенням» (пункт 71 рішення у справі «Сітаропулос та Гіакумопулос проти Греції» [1286]). Таким чином, європейські виборчі стандарти, *рекомендуючи* відповідну практику, відносять це питання до поля розсуду кожної держави.

Необхідно підкреслити, що захист виборчих прав окремої категорії осіб – трудових мігрантів – став одним із предметів Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудових мігрантів та членів їх сімей⁵³, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1990 року. Стаття 41 Конвенції, яка стосується виборчих прав зазначеної категорії осіб, проголошує, що «трудова мігранти та члени їх сімей повинні мати право участі у публічному житті *їхньої держави походження (their State of origin)* [курсив наш. – Ю.К.], право голосувати та бути обраними у такій державі згідно з її законодавством»⁵⁴, а відповідна держава повинна сприяти цьому [1365].

Застосування (чи відмова від застосування) цієї форми цензу осілості стосовно права голосу пов'язане з тим, що у сучасних умовах помітна кількість громадян практично кожної держави *проживають* чи *тимчасово перебувають* за її межами.

Венеціанська комісія розрізняє три категорії громадян за межами держави: «по-перше, громадяни певної держави можуть перебувати за кордоном в день виборів у ділових справах або з особистих причин; по-друге, громадяни, які з метою навчатися або працювати проводять певну кількість часу в іншій країні, де вони будуть проживати протягом визначеного періоду; нарешті, третя категорія складається з громадян, які проживають за кордоном значно більший проміжок часу, які іноді можуть мати подвійне громадянство і які оселяються у країні перебування на постійній основі» (параграф 6 Доповіді про голосування за межами країни [208, с.86]). На наше переконання, між першими

⁵² Загальна форма цензу осілості може бути сильною (якщо встановлюється певний строк проживання на території держави як передумова володіння правом голосу) або слабкою (якщо вимагається лише факт проживання чи навіть перебування на території держави на день голосування).

⁵³ Конвенція набрала чинності 2003 р. На цей час Україна не приєдналася до цієї Конвенції.

⁵⁴ Слід вказати на дещо дивну для документів такого рівня відмінність змісту англійського та російського текстів, обидва з яких є офіційними: російський текст частини першої статті 41 Конвенції говорить про участь у публічному житті та виборчі права мігрантів у *державі їх перебування («государства своего пребывания»)* [курсив наш. – Ю.К.] (див. [523]). Як підкреслює К. Наварро, ці два напрями забезпечення прав іноземців-мігрантів необхідно чітко розрізняти (див. [1459, р.175]). Зазначимо, що такі відомі дослідники, як Д. Нолен, посилаються на англійський текст цієї Конвенції саме у контексті голосування на виборах громадян, які перебувають за кордоном (див. [1459, р.66]).

двома категоріями немає принципової відмінності з точки зору цензу осілості: усі такі громадяни, як правило, мають місце проживання на території держави (у протилежному випадку їх треба віднести до третьої категорії). Водночас вважаємо, що особи з подвійним громадянством повинні бути виокремлені в самостійну категорію, і питання наявності виборчих прав у них має вирішуватися саме за критерієм (цензом) громадянства відповідно до цитованої вище статті 17 Європейської конвенції про громадянство [228]. Таким чином, слід розрізняти лише *дві правові ситуації* щодо права голосу громадян за межами держави: *тимчасове перебування* за межами держави (з *наявністю місця проживання на її території*) та *проживання* громадянина за межами території держави (за *відсутності місця проживання на території держави*).

Деякі європейські держави не встановлюють загального цензу осілості щодо володіння правом голосу на загальнонаціональних виборах для громадян цих двох категорій. Так, в Іспанії голосування громадянами, які проживають за кордоном, визнається як одна з гарантій загального виборчого права [1338, s.11]. Відсутні подібні обмеження активного виборчого права громадян в Італії, Литві, Польщі, Російській Федерації, Франції. Деякі російські дослідники навіть кваліфікують повноту виборчих прав громадян, які проживають за межами території держави, як окремий *принцип екстериторіальності* суб'єктивного виборчого права [274, с.43].

У більшості науковців – дослідників цих проблем не викликає сумніву, що право голосу на загальнонаціональних виборах, яке належить усім дорослим дієздатним громадянам, у принципі, не повинно залежати від місця їх проживання чи перебування, у тому числі за межами держави. Так, Д. Нолен та Ф. Гроц стверджують, що «у нашому “глобалізованому” світі принцип загального виборчого права може бути досягнутий повною мірою лише тоді, коли громадяни, які проживають за кордоном, отримують право голосу на національних виборах у їх рідній країні» [1459, р.65]. О. Марцеляк відносить право на вільне волевиявлення громадянина, який «проживає або перебуває в період проведення національних виборів за межами території своєї держави», до необхідних складових принципу загального виборчого права [512, с.216]. На думку польського конституціоналіста С. Гебетнера, «можливість взяти участь у виборах парламентських, президентських чи в референдумах поза межами власної держави є не лише проявом реалізації засади загальності виборів і здійснення активного виборчого права, але є також виразом зміцнення в'язей громадянства» [1346, s.110]. Як зазначає Б. Бернацький, «в Канаді Верховний суд провінції Онтаріо зазначив, що сам факт голосування та здійснення інших процедур, необхідних для реалізації права голосу за кордоном, ... вже є свідченням зв'язку громадянина та держави, а тому позбавлення права голосу у такому випадку суперечитиме демократичним стандартам» [64, с.72].

Таке ставлення до громадян-виборців сьогодні закріплене у законодавстві багатьох європейських держав. Так, наприклад, Конституційний суд Австрії у 1989 р. визнав незастосовність цензу осілості (у сенсі наявності місця проживання на території держави) до володіння активним виборчим правом⁵⁵ (див. [1338, s.48]). Проте повсюдно така правова позиція є відносно недавною⁵⁶, а спроби конституційно-правової реалізації цієї позиції тривали перед тим протягом десятків років (див. [1338, s.241]) і досі істотно відрізняються у різних державах. За спостереженнями зарубіжних експертів, станом на 2007 рік голосування виборців за межами держави було дозволене у 115 країнах світу, з них

⁵⁵ У цьому ж рішенні міститься твердження, що природним є віднесення австрійців, які проживають за кордоном, до відповідних виборчих округів [1338, s.48]. Така позиція Конституційного суду Австрії особливо цікава у контексті відомого рішення (протилежного змісту) Конституційного Суду України щодо закордонних виборчих дільниць [973].

⁵⁶ Навіть у деяких традиційних демократіях громадяни, які проживають за кордоном, отримали право голосу лише у 80-90-х роках ХХ ст. [1459, р.3].

близько двох третин дозволяють голосувати усім таким громадянам, а близько третини встановлюють часткові обмеження щодо «закордонного» голосування [1459, р.3]. Підхід, який заохочує подібну тенденцію, був підтриманий підсумковим документом засідання Форуму «За майбутнє демократії», проведеного Радою Європи у Києві 2009 р.: «Багато країн дають можливість своїм громадянам, які проживають за кордоном, брати участь у виборах. Умови надання таким особам права голосувати повинні бути якомога сприятливішими із застосування усіх прийнятних методів» [1304, р.12].

Особливе місце серед європейських держав, які повністю визнають виборчі права за своїми громадянами, які проживають за кордоном, займають Франція⁵⁷, Італія⁵⁸, Португалія⁵⁹ та Хорватія⁶⁰, забезпечуючи окреме «представництво»⁶¹ в парламенті для своїх громадян, які проживають за кордоном (див. [208, с.93; 1338, s.75-76, 154; 1459, р.29-30].

Збереження права голосу громадянина, який *має власне місце проживання на території держави і тимчасово перебуває* за її межами, відповідає чи не найслабшому формулюванню цензу осілості у загальній формі. Наприклад, не ставиться під сумнів виборча правосуб'єктність таких громадян в Данії [1042, с.246]. Тим не менше можлива і сильніша форма загального цензу осілості. Так, наприклад, Вірменія у 2007 р. внесла зміни до свого виборчого законодавства, виключивши положення, що дозволяли голосувати громадянам, які перебувають чи проживають за кордоном (див. [208, с.88; 1372]). Венеціанська комісія та Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ не заперечували проти цього кроку, ствердивши, що «країни, які розглядають механізми для закордонного голосування, повинні збалансувати загальне виборче право та прозорість і безпеку виборів» (параграф 10 Спільного висновку щодо Вірменії [1372]).

Ситуація із закордонним голосуванням у Греції стала загальновідомою завдяки двом рішенням Європейського суду з прав людини протилежного змісту (першої секції і Великої палати⁶²; див. [1285; 1286]); вона є прикладом існування *законодавчих* або *процедурних перешкод* на шляху реалізації права голосу громадян за кордоном. Незважаючи на наявність конституційних положень, які уможливають голосування грецьких громадян за кордоном (абзац другий частини четвертої статті 51 Конституції Греції [1305]; див. також [1459, р.13]), виборче законодавство Греції не містить норм, які регулюють відповідні процедури. Цікаво, що фактична неможливість голосування за кордоном у Греції існує у умовах конституційного закріплення *обов'язку голосування* громадян (частина п'ята тої ж статті 51 Конституції Греції [1305]).

⁵⁷ Можливість обирати членів Національних Зборів Франції в 11 одномандатних округах для французів, які проживають за межами держави, вперше реалізована під час виборів 2012 р. після новелізації Конституції у 2008 р.; можливість участі у президентських виборах їм було надано раніше, у 1976 р. [1338, s.76].

⁵⁸ В Італії змінами до Конституції 2000 р. для реалізації права голосу громадян за межами держави передбачене утворення спеціального закордонного виборчого округу (*circoscrizione estero*) з виборів до обох палат парламенту (12 депутатів і 6 сенаторів) [1338, s.157-158].

⁵⁹ Право голосу для громадян Португалії, які проживають за кордоном, стало наслідком конституційних змін 1997 р. Виборці з-за меж держави обирають двох членів парламенту (одного – в межах Європи, іншого – у решті світу) [1459, р.69]. Проте Конституція Португальської Республіки вимагає визначення критеріїв надання права голосу «з урахуванням існування ефективних зв'язків з національною спільнотою» (частина друга статті 121 Конституції Португалії [1306]). Такі критерії встановлені законом (щодо їх змісту див. [1459, р.84]).

⁶⁰ Виборче законодавство Хорватії ще від 1995 р. передбачає обрання окремих членів парламенту громадянами Хорватії, які проживають за кордоном; проте кількість таких мандатів зменшилася з 12 у 1995 р. [1459, р.29] до трьох на цей час (стаття 8 Закону про вибори депутатів Хорватського Сабору [1466]).

⁶¹ Термін «представництво» у цьому контексті слід розуміти як утворення окремих виборчих округів, тобто у «технологічному» та політичному, а не правовому сенсі: як уже зазначалося, усі європейські держави сповідують принцип народного представництва, відповідно до якого кожен член парламенту, незалежно від способу й округу свого обрання, є представником усього народу.

⁶² Європейський суд з прав людини у першому рішенні (секція) встановив порушення статті 3 Першого протоколу, однак згодом рішенням Великої палати визнав відсутність порушення.

Що стосується другої категорії громадян – тих, які *проживають* за кордоном, – ставлення до володіння ними активним виборчим правом далеко не одноставне. Так, за даними Венеціанської комісії та Європейського суду з прав людини, право голосу їм не надають такі держави, як Албанія, Кіпр, Мальта, Туреччина, Чорногорія (щоправда, у деяких з них такі громадяни можуть проголосувати, якщо на день виборів повернуться на територію своєї держави); Ірландія дозволяє голосувати за кордоном лише своїм дипломатам та військовослужбовцям (див. пункт 22 Доповіді про голосування за межами країни [208, с.88], пункт 38 Рішення у справі «Сітаропулос та Гіакумопулос проти Греції» [1286]). Ліхтенштейн⁶³ з 2004 р. дозволив голосування за кордоном [1459, р.240], проте лише для своїх громадян, які «тимчасово перебувають поза країною» (пункт 29 Доповіді про голосування за межами країни [208, с.89]).

Деякі держави, передбачаючи право голосу для своїх громадян, які проживають чи перебувають за кордоном, посилюють загальний ценз осілості, встановлюючи певні обмеження (додаткові вимоги), які не можна не визнати раціональними. Так, наприклад, у Канаді з 1993 р. право голосу на федеральних виборах мають громадяни Канади, «які перебувають за межами Канади менше ніж п'ять років і мають намір повернутися на проживання до Канади» [1362, р.1041]. Подібне часове обмеження проживання за кордоном встановлене законодавством Великої Британії: перевищення 15-річного строку проживання за межами Сполученого Королівства виключає можливість участі у голосуванні [208, с.89; 1338, s.235]. Аналогічно, громадяни Німеччини, які проживають за кордоном, мають право голосу на виборах до Бундестагу, лише якщо вони не менше трьох місяців перед виїздом за кордон проживали чи перебували на території Німеччини, починаючи з 23 травня 1949 р. [1338, s.30]; таким чином, громадяни Німеччини, народжені після зазначеного часу, які не відповідають вимозі тримісячного проживання на території Німеччини, позбавляються права голосу. Цікаво, що до 2008 р. існувала також вимога проживання у державах, що не є членами Ради Європи, не більше 25 років, яка обґрунтовувалася тим, що у настільки віддалених країнах громадяни не мають належного доступу до інформації про політичне життя країни [1338, s.30]. Очевидно, розвиток засобів комунікації позбавив значення таку аргументацію, у зв'язку з чим це обмеження скасоване⁶⁴ (див. [1321, р.13]).

Д. Нолен узагальнює підходи різних держав щодо надання права голосу громадянам, які *проживають* за межами держави, у вигляді таких опцій: «усім громадянам, які проживають за межами території держави, може бути дозволено голосувати на національних виборах; можуть встановлюватися певні обмеження щодо того, які громадяни можуть бути зареєстровані як зовнішні виборці; громадяни, які проживають за кордоном, можуть мати право голосу, якщо певна мінімальна їх кількість зареєструвалася у дипломатичній місії у зарубіжній країні; і право на зовнішнє голосування може бути обмежене в часі» [1459, р.68].

Мотивація застосування таких обмежень, які в різних формах виражають зміст загального цензу осілості і, взагалі кажучи, не цілком узгоджуються з принципом загальності права голосу, має характер політичної доцільності. Таку мотивацію сформулював у декількох своїх рішеннях Європейський суд з прав людини, виходячи з доктрини, що право голосу не має абсолютного характеру і може зазнавати певних обмежень, які принципово не суперечать статті 3 Першого протоколу (див. пункт 52 рішення у справі

⁶³ Інтерес в Україні до регулювання відповідних відносин у цій карликовій європейській державі спричинений посиланнями на рішення (ухвалу) Європейського суду з прав людини у справі *Гільбе проти Ліхтенштейну* 1999 р. [1272] у відомому рішенні Конституційного Суду України щодо закордонних виборчих дільниць [973]. Зазначимо, що на час прийняття цього рішення Європейського суду з прав людини кількість громадян Ліхтенштейну, які проживали за кордоном, складала 20% від населення цієї держави (див. [151, с.93]).

⁶⁴ Проте Доповідь про голосування за межами країни, прийнята Венеціанською комісією 2011 р., вказує на таке обмеження як чинне; див. [208, с.89].

«Матьє-Моен і Клерфе проти Бельгії» [1276], пункт 60 Рішення у справі «Герст проти Сполученого Королівства» [1273]). Так, зокрема, в ухвалі у вже згаданій справі «Гільбе проти Ліхтенштейну» Суд вказав на такі підстави для встановлення певних обмежень щодо громадян, які проживають за кордонами держави: «по-перше, припущення, що громадянина-нерезидента менш безпосередньо чи менш неперервно стосуються щоденні проблеми країни, і він менше обізнаний з ними, по-друге, практична неспроможність, а іноді й небажаність (у деяких випадках неможливість) кандидатів на виборах до парламенту представити різні виборчі питання громадянам, які проживають за кордоном, а громадяни-нерезиденти не мають впливу на відбір кандидатів і формулювання їхніх передвиборчих програм; по-третє, тісний зв'язок між правом голосу на парламентських виборах і фактом зазнавати безпосереднього впливу актів політичних органів, обраних таким чином; по-четверте, легітимні підстави, які законодавець може мати, щоб обмежити вплив на вибори громадян, які проживають за кордоном, щодо питань, які, хоч і припускаються важливими, впливають насамперед на осіб, які проживають у країні»⁶⁵ [1272]. Неважко зауважити відсутність аргументів правової природи в обґрунтуванні цієї позиції; застосування чисто політичної аргументації, взагалі кажучи, суперечить достатньо поширеній доктрині «політичних питань» (див. [27; 1215, с.187-188]). Такий підхід не узгоджується також із описаним вище (див. підрозділ 1.1.3) значенням принципів права (до яких належить і принцип загального виборчого права), роль яких полягає у визначенні спрямування і змісту більш конкретних норм-приписів (правил), що *не повинні суперечити принципу*. Єдиним винятком могла б бути констатація колізії двох різних принципів, що вимагало б пошуку компромісу між двома принципами. Проте стосовно підстав обмежень виборчих прав громадян за межами держави подібний принцип не сформульований ані Європейським судом з прав людини, ані іншими авторитетними міжнародними організаціями (такими, як Венеціанська комісія чи БДПЛ/ОБСЄ). По суті, справжня загальна підстава (все-таки політичного характеру) сформульована Д. Ноленом: «Закордонне голосування буде, зокрема, суперечливим, якщо голоси, подані ззовні держави, впливатимуть вирішально на результат голосування і визначатимуть переможця» [1459, р.76].

У цьому контексті слід вказати на принципову послідовність вітчизняного виборчого права. Воно чітко спирається на конституційне положення, яке на основі принципу загального виборчого права не передбачає обмежень права голосу громадян на загальнонаціональних виборах на підставі будь-якого цензу осілості⁶⁶, у тому числі у зв'язку з проживанням чи перебуванням за кордоном. Вітчизняна правова доктрина виходить з того, що громадянин України, який відповідає природним вимогам статті 70 Конституції, має право голосу, а обов'язок держави – створити більш-менш сприятливі умови для того, щоб громадянин міг цим правом скористатися. Природно, що за кордоном ступінь сприятливості таких умов, які держава об'єктивно здатна створити, істотно менший, аніж у межах суверенної території держави. Тим не менше позбавлення права голосу на загальнонаціональних виборах дієздатного громадянина України, який проживає чи перебуває за кордоном, повинне розглядатися як дискримінація за місцем проживання (перебування), заборонена частиною другою статті 24 Конституції України.

⁶⁵ Згодом ця позиція була повторена у рішенні Суду у справі «Мельниченко проти України» [1278] стосовно пасивного виборчого права.

⁶⁶ В останні роки до виборчого права України запроваджуються певні обмеження змісту й обсягу права голосу громадян у зв'язку з місцем проживання та перебування. Проте вони стосуються не факту наявності права голосу, а тому мають кваліфікуватися як порушення принципу рівного, а не загального виборчого права. У зв'язку з цим вони розглянуті нижче (див. підрозділ 3.2.1).

2.3.5. Ценз осілості щодо права голосу на місцевих виборах та критерій належності до територіальної громади

Описані вище виборчі цензи, які, відповідно до принципу загального виборчого права, визнаються природними (недискримінаційними), визначають суб'єкта активного виборчого права. Однак слід підкреслити, що таке окреслення суб'єкта права голосу адаптоване саме до загальнонаціональних виборів (парламентських чи президентських) і не враховує особливостей місцевих виборів. Проте ці особливості існують і є досить істотними. Основна причина цього, на нашу думку, полягає в тому, що суспільно-політичне явище місцевих виборів, а отже, і відповідний правовий інститут, значно складніше від загальнонаціональних виборів. Однак це не завжди знаходить своє відображення у їх доктринальному баченні та законодавчому регулюванні.

Насамперед слід зазначити, що недостатньо досліджена конституційна природа місцевих виборів. Часто вона пов'язується з конституційною природою місцевого самоврядування як специфічною формою здійснення влади народом, котра в українському конституційному праві все ще залишається дискусійною. Дотримуючись аргументації державницької теорії, яка розглядає місцеве самоврядування як форму децентралізації державної влади (див. [626; 1191]), вважаємо, що місцеві вибори є справою не «громадівською» (а тим більше не громадською), а насамперед державною. Ці уявлення реалізовані в чинному виборчому законодавстві України: оскільки під час місцевих виборів здійснюється пряме волевиявлення *народу* (статті 5, 69 Конституції), засади, механізми і процедури місцевих виборів, суб'єкти та обсяг виборчих прав, способи їх реалізації встановлюються *законом* (у тому числі Конституцією), а виборчий процес перебуває під адмініструванням *держави*⁶⁷ (систему виборчих комісій як органів адміністрування місцевих виборів очолює і в основному формує Центральна виборча комісія; див. статтю 19, частину четверту статті 22 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Принципова відмінність місцевих виборів (навіть якщо вони є загальними, тобто проводяться на всій території держави) полягає в тому, що це – не єдині вибори, а сукупність різних виборів, що проводяться одночасно, часто на тій же території і за участю тих же виборців, однак в умовах балотування різних кандидатів до різних представницьких органів.

Наведені вище критерії набуття активного виборчого права, сформовані у контексті загальнонаціональних виборів, не можуть бути вичерпними у випадку місцевих виборів.

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції, народ здійснює владу також і через органи місцевого самоврядування. Реалізація волевиявлення народу (електорату) на місцевих виборах здійснюється через його «поділ» на окремі частини – *територіальні громади*, які уповноважені Конституцією (стаття 140) здійснювати місцеве самоврядування. Однак, незважаючи на такий поділ, вважаємо, що *народний* характер волевиявлення на місцевих виборах вимагає, щоб принаймні чергові місцеві вибори були *загальними* (повсюдними), тобто такими, на яких обираються члени всіх місцевих рад і всі виборні посадові особи, уповноважені діяти у системі місцевого самоврядування, а отже, щоб *чергові місцеві вибори проводилися одночасно на всій території України*.

Однак зазначені міркування зовсім не гарантують, що *кожен* громадянин належить до певної територіальної громади. Як зауважує Ю. Барабаш, «в ситуації із місцевим самоврядуванням визначення належності тих чи інших осіб до базового суб'єкта самоврядування, тобто територіальної громади, потребує додаткових зусиль законодавця (в тому числі із використанням інтерпретаційних засобів) при конструюванні правил проведення місцевих виборів» [434, с.511]. Більше того, окремі категорії дієздатних гро-

⁶⁷ Щодо статусу виборчих комісій як державних органів див. підрозділ 9.1.2.

мадян-виборців, які мають право голосу на загальнонаціональних виборах, не належать до жодної територіальної громади і виявляються через це, в силу Конституції та закону, такими, що не мають права голосу на жодних місцевих виборах.

Конституція визначає, що депутати сільських, селищних, міських рад обираються на основі загального виборчого права *жителями* села, селища, міста (частина перша статті 141); сільський, селищний, міський голова обирається на основі загального виборчого права *територіальною громадою* (частина друга статті 141). Виходячи із визначення територіальної громади у статті 140 Конституції, слід визнати, що відмінності у встановленні суб'єкта права голосу у частинах першій та другій статті 141 мають стилістичний, а не змістовний характер⁶⁸: суб'єктом права обрання як депутатів, так і голів у обох випадках виступає *спільнота мешканців територіальної громади*, а право голосу належить кожному такому мешканцю з урахуванням вимог статті 70 Конституції.

Хоча стаття 141 Конституції визначає суб'єкта права голосу на виборах депутатів обласних та районних рад як «жителів району, області»; проте такі спільноти як суб'єкти самоврядування статтею 140 Конституції не передбачені⁶⁹. Водночас «реконструкцію» суб'єкта права голосу на таких виборах можна здійснити з використанням конституційного статусу обласних і районних рад, який, як уже згадувалося, має певні особливості. Оскільки, згідно з частиною четвертою статті 140 Конституції, районні та обласні ради є «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст», а отже, повинні забезпечити *представництво* цих громад (див. підрозділ 1.6.4), доходимо висновку, що суб'єктами права обрання депутатів районних та обласних рад знову ж повинні вважатися *спільноти мешканців територіальних громад*, що входять відповідно до району чи області, а право голосу належить мешканцю таких громад (з урахуванням вимог статті 70 Конституції України).

Наведене вище підкреслює той факт, що громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції, однак не належать до відповідної територіальної громади, не мають права голосу на місцевих виборах, які проводяться у цій громаді. Тим самим Конституція (у повній відповідності до положень її статті 64) встановлює обмеження обсягу загального виборчого права на місцевих виборах: правом голосу на таких виборах користуються *громадяни, які відповідають критеріям статті 70 Конституції і водночас є мешканцями відповідного села, селища, міста, тобто ті, що мають місце проживання у цьому селі, селищі, місті і, як наслідок, належать до відповідної територіальної громади*⁷⁰. Тим самим визначено *ценз осілості* (у його слабкій формі) як

⁶⁸ Зауважимо, проте, що такі стилістичні відмінності у нормативному тексті небажані, оскільки можуть тлумачитися як такі, що мають змістовне значення: якщо обрання *мешканцями громади* допускає практично будь-яку виборчу систему, то формулювання «обирається *територіальною громадою*» можна розуміти так, що обраним сільським, селищним, міським головою є лише той кандидат, який отримав підтримку *більшості територіальної громади*, що автоматично має наслідком застосування виборчої системи абсолютної більшості. Проте законодавство про місцеві вибори не спирається на таке тлумачення зазначеної конституційної норми, і застосування такої системи на виборах міських голів лише для великих міст, передбачене частиною четвертою статті 2 Закону «Про місцеві вибори» [808], обґрунтовується політичними, а не конституційними аргументами.

⁶⁹ Відповідно до прийнятої конституційної доктрини, в Україні існує лише місцеве самоврядування на рівні територіальної громади; регіональне самоврядування на рівні району чи області Конституцією не передбачене.

⁷⁰ Як стверджує О. Бакумов, «головним індивідуальним суб'єктом самоврядування є не громадянин, а житель» [40, с.50]. Таке протиставлення орієнтоване на ідею, підтриману дослідником, щодо надання права голосу на місцевих виборах іноземцям-резидентам. Дещо нечітко визначає виборця як суб'єкта виборчого процесу місцевих виборів І. Галахметов, який вважає, що «виборці співпадають з повнолітніми жителями, які об'єднані постійним проживанням в межах села, селища, міста... або є членами територіальної громади» [150, с.58], не звертаючи увагу на можливість постійного проживання негромадян (іноземців чи апатридів). Зауважимо, що такі погляди суперечать статті 70 Конституції; тому в межах прийнятої в Україні конституційної конструкції місцевого самоврядування при визначенні суб'єкта права голосу на місцевих виборах маємо справу не з протиставленням, а з *поєднанням* статусів громадянина та мешканця.

додатковий критерій володіння активним виборчим правом на місцевих виборах. Проте наявність такого цензу осілості не порушує засади загального виборчого права, оскільки відповідає правовій природі місцевого самоврядування.

Більше того, європейська конституційна доктрина допускає навіть сильну форму цензу осілості для місцевих виборів за умови, що відповідний строк проживання не перевищує кількох місяців, а у виняткових випадках – навіть більший строк (див. [1342, р.13]); Венеціанська комісія розглядає як максимальну вимогу проживання протягом шести місяців (пункт I.1.1.c.iv Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.145, 154]), передбачаючи більші строки лише з метою захисту виборчих прав осіб, які належать до національних меншин.

Російське законодавство не обмежує активного виборчого права на регіональних і місцевих виборах у той спосіб, як робить це стосовно федеральних виборів; так, згадана вище частина четверта статті 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» забороняє обмеження права голосу у зв'язку з перебуванням громадянина за межами виборчого округу, в якому розташоване його місце проживання, «на виборах до органів державної влади відповідного суб'єкта Російської Федерації, органів місцевого самоврядування» [582]. Однак розуміння цієї норми неоднозначне. Як зазначає С. Колюшин, громадяни «не мають активного виборчого права на участь у муніципальних виборах у тому виборчому окрузі, де вони не мають реєстрації за місцем проживання» [398, с.179].

Таким чином, наявність активного виборчого права на місцевих виборах пов'язується з питанням належності особи до територіальної громади. Проте це питання досі недостатньо вивчене; більше того, існують серйозні нормативні проблеми із його визначенням та застосуванням. Зокрема, Я. Ленгер, розглядаючи проблему виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, стверджує, що «на практиці не існує механізму, який дав би змогу відділити тих [внутрішньо переміщених осіб], хто вже є членами нових громад, від тих, хто ними не є» [480, с.21]. Аналогічні аспекти досі є дискусійними при визначенні наявності чи відсутності права голосу для деяких інших категорій громадян.

Отже, відповідно до статті 140 Конституції, належність до територіальної громади пов'язується з *місцем проживання* у певному селі, селищі, місті. На жаль, поняття «місце проживання» (як і поняття «проживання») належить до найменш вивчених і суперечливих у вітчизняному праві. Ю. Барабаш прямо стверджує, що в контексті статті 140 Конституції України «головним питанням є те, що розуміти під категорією “житель”» [434, с.511].

Право на вільний вибір місця проживання закріплене статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [901]; в Україні воно гарантоване статтею 33 Конституції, а отже, є конституційним правом публічно-правової природи, яке, відповідно до статті 64 Конституції, може бути обмежене лише Конституцією, але не законом.

Проте законодавче визначення змісту й обсягу цього права не однозначне, а отже, розуміння його сутності також визначається законом, що на практиці спричиняє низку труднощів. Так, стаття 2 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (далі – Закон «Про свободу пересування...») прямо передбачає, що свобода пересування та вільний вибір місця проживання можуть обмежуватися законом [846].

ЦК України відносить право на місце проживання до особистих немайнових (тобто, по суті, цивільних) прав, що забезпечують соціальне буття фізичної особи; частина друга статті 310 ЦК України також визначає, що вільний вибір місця проживання та його зміна можуть обмежуватися «лише у випадках, встановлених законом» [1163], що не відповідає конституційному характеру цього права.

Проте найбільші труднощі досі існують із нормативним змістом поняття «місце проживання». Чинна редакція частини першої статті 29 ЦК України визначає місце

проживання фізичної особи як «житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово» [1163], однак жодних критеріїв для розрізнення «постійного» чи «тимчасового» проживання ЦК України не надає. Визначення місця проживання, наведене в абзаці п'ятому статті 3 Закону «Про свободу пересування...», має свої нюанси, оскільки визначає його як «житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини» [846]. Обидві дефініції, попри свою змістовну близькість, містять істотні невизначеності, пов'язані з розумінням змісту дієслова «проживати»⁷¹. Спроба його лінгвістичного тлумачення, здійснена І. Алешковою (яка розрізняє право на житло і право на вільне пересування і вибір місця проживання), не може вважатися успішною (див. [12, с.78]); у зв'язку з відсутністю подальших юридичних уточнень такий зміст слід розуміти у звичайному, побутовому сенсі. Однак і побутове розуміння слова «проживати», тим не менше, недостатньо визначене і, зокрема, допускає можливість одночасного «проживання» особи у двох і більше місцях, що іноді породжує юридичні колізії (особа фізично перебуває протягом тривалого часу в одному місці, а «проживає» в іншому).

ЦК України, який допускає як постійне, так і тимчасове проживання особи у її «місці проживання», вступає у суперечність із Законом «Про свободу пересування...», який тимчасове (точніше, «строком менше шести місяців на рік») проживання пов'язує з *місцем перебування*⁷², а не місцем проживання (абзац четвертий статті 3 зазначеного Закону [846]). Більше того, місцем перебування Закон визначає не житло, а адміністративно-територіальну одиницю, що істотно відрізняється концептуально⁷³.

Зазначимо, що проблема нормативного визначення місця проживання особи, надзвичайно важливого у контексті виборчого права, існує у вітчизняному законодавстві вже достатньо давно. Попередні редакції двох зазначених вище законодавчих актів – ЦК України та Закону «Про свободу пересування...» – надавали дві різні дефініції цього поняття, які можна було кваліфікувати як цивілістичну і публічноправову відповідно. На відміну від цивілістичної дефініції, яка, як і закріплені нормативно сьогодні, базувалася на ототожненні місця проживання і житла особи (стаття 29 ЦК України в редакції 2003 р. [1162]), публічноправовий підхід визначав місце проживання як «адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» (див. абзац п'ятий статті 3 зазначеного Закону в редакції 2003 р. [845]); підкреслимо, що таке визначення повністю узгоджувалося з чинною і сьогодні дефініцією місця *перебування*). Закон не уточнював, якого саме рівня адміністративно-територіальна одиниця (із числа зазначених у частині першій статті 133 Конституції) вважалася місцем проживання чи перебування; однак загальний контекст дозволяє зробити висновок, що такою одиницею слід вважати село, селище, місто.

Підкреслимо, що публічноправовий підхід до розуміння місця проживання у вітчизняному праві вперше був сформований Конституційним Судом України у 2000 р., який вказав: «За змістом статті 24 Конституції України під словосполученням “місце проживання” мається на увазі місце проживання громадян за територіальною ознакою (село, селище, місто чи інша адміністративно-територіальна одиниця), а не конкретне

⁷¹ Доктринальні та нормативні проблеми визначення змісту поняття «місце проживання» притаманні також російському праву; див. [51, с.51-53].

⁷² ЦК України також використовує поняття «місце перебування» у контексті свободи пересування, однак не надає його визначення (див. частину другу статті 313 ЦК України [1163]).

⁷³ Рудиментарним залишком попереднього (до внесення змін у 2014 р.) формулювання абзацу п'ятого статті 3, в якому аналогічно визначалося місце проживання, є вказівка у чинному формулюванні на «адміністративно-територіальну одиницю», на території якої має перебувати місце проживання. Така згадка позбавлена сенсу, оскільки будь-яке житло як об'єкт нерухомості завжди знаходиться в котрійсь адміністративно-територіальній одиниці.

жиле приміщення (будинок, квартира, службова квартира)» [949] (див. також [20, с.23]). Чинні законодавчі формулювання визначень місця проживання не відповідають наданому КСУ розумінню цього конституційного терміна.

Експерти БДПП/ОБСЕ також розрізняють «місце проживання» та «адресу» громадянина, яка використовується як додаткове уточнення [986, с.13-14].

Глибокий аналіз проблем визначення місця проживання надав Конституційний трибунал Польщі у своєму рішенні від 27.05.2002 р. Зокрема, Трибунал прийняв позицію, що свобода вибору місця проживання має дві складові: вона означає як вибір місцевості, де особа має намір проживати, так і вибір конкретного приміщення, «під дахом» якого вона хотіла б проживати. Проте між цими двома складовими свободи існує принципова відмінність: якщо вибір місцевості для проживання, взагалі кажучи, нічим не може бути обмежений, то вибір приміщення (житла) зачіпає *майнові права інших осіб*, а тому не може бути цілком вільним. Тому вільний вибір місця проживання насамперед означає свободу вибору місцевості для проживання (див. [1464, s.8, 10]). Таким чином, Конституційний трибунал Польщі дійшов висновку про розмежування понять «реєстрація місця проживання» як публічноправової категорії та «наявність правової підстави для проживання у певному приміщенні» як категорії цивільноправової [1464, s.11]. Підкреслимо, що стаття 25 Цивільного кодексу Польщі визначає місцем проживання фізичної особи «місцевість [тобто, по суті, населений пункт. – Ю.К.], у якій ця особа перебуває з наміром постійного перебування» [1379], а не житло.

Саме таке розуміння найбільш придатне у контексті умов користування низкою особистих прав (у тому числі, однак не лише виборчих⁷⁴) та комунальних і соціальних послуг та пільг (див. [172; 392, с.48]): такі умови створюються «за місцем проживання», однак не «у житлі» особи.

Підхід, реалізований у чинному вітчизняному законодавстві, як це підтверджує аналіз аналогічних положень польського законодавства, здійснений Конституційним трибуналом Польщі, базується на некоректному ототожненні двох прав: немайнового (по суті – публічноправового права на вільний вибір місця проживання) і соціального (з майновим аспектом – права на житло). Зазначені права розглядаються Конституцією України як окремі: стаття 33 закріплює вільний вибір місця проживання, а стаття 47 – право на житло [432]. ЦК України розглядає право на житло, по суті, як майнове право (див. статті 379-382 ЦК України [1163]). На наше переконання, основні проблеми із розумінням категорії «місце проживання» породжені саме необґрунтованим ототожненням її із поняттям «житло особи».

Відповідно до частини третьої статті 3 Закону «Про місцеві вибори», «належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання» [808]. Відповідно до статті 6 Закону «Про свободу пересування...», юридичне встановлення місця проживання здійснюється шляхом реєстрації [846]. Порядок реєстрації місця проживання встановлений зазначеним Законом та Правилами реєстрації місця проживання, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України [793]; така реєстрація є обов'язком, а не правом особи. Водночас умови реєстрації місця проживання внаслідок його ототожнення з житлом особи вимагають надання «документів, що підтверджують право на проживання в житлі» (абзац п'ятий частини третьої статті 6 Закону «Про свободу пересування...» [846]), чим фактично обмежується вільний вибір місця проживання, ототожненого з житлом. Відповідно до підпункту 4 пункту 18 Правил реєстрації місця проживання, такими документами

⁷⁴ Так, наприклад, звичайні виборчі дільниці призначені «для організації та проведення голосування виборців за місцем їх проживання» (частина перша статті 20 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина друга статті 18 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Очевидно, що ці норми (всупереч прийнятій нормативній дефініції місця проживання) не означають голосування усіх виборців у їхньому житлі.

можуть бути: «ордер, свідоцтво про право власності, договір найму (піднайму, оренди), рішення суду, яке набрало законної сили, про надання особі права на вселення до житлового приміщення, визнання за особою права користування житловим приміщенням або права власності на нього, права на реєстрацію місця проживання або інші документи»; реєстрація місця проживання особи може також здійснюватися «за згодою власника/співвласників житла, наймача та членів його сім'ї»⁷⁵ [793]. Підкреслимо, що остання вимога встановлена не законом, а підзаконним актом. З іншого боку, можна стверджувати, що стосовно житла така вимога є природною з огляду на потребу захисту *права власності* (яке є конституційним суб'єктивним правом) особи – власника житла⁷⁶. Проте внаслідок цієї вимоги значна кількість осіб не має можливості зареєструвати своє реальне місце проживання. Тим самим створюються передумови для фактичного порушення частини другої статті 24 Конституції, яка забороняє обмеження прав, зокрема за ознакою місця проживання, а також для істотного обмеження реальної свободи вибору місця проживання в Україні, як це було підкреслено Конституційним Судом України (див. абзац п'ятий пункту 5 мотивувальної частини рішення КСУ від 3 березня 1998 року № 2-рп/98 [941]).

Невідповідності між фактичним місцем проживання особи та формальною його реєстрацією в першу чергу відбиваються на умовах реалізації активного виборчого права громадян України. При цьому, якщо на загальнодержавних виборах існують певні механізми, що певною мірою компенсують подібні ускладнення (зокрема, зміна місця голосування без зміни виборчої адреси, передбачена частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [773]), то для місцевих виборів питання належності особи до відповідної територіальної громади стає визначальним щодо участі чи неучасті у відповідних виборах⁷⁷.

Підкреслимо, що внаслідок ототожнення місця проживання та житла особи Закон «Про свободу пересування...» тепер допускає наявність у особи двох і більше місць проживання, дозволяючи, проте, реєстрацію лише одного місця проживання («за однією з цих адрес») за власним вибором особи (частина дев'ята статті 6 Закону [846]; див. також пункт 7 Правил реєстрації місця проживання [793]). У контексті права голосу на місцевих виборах це означає, по суті, можливість вибору (шляхом реєстрації місця проживання), до якої територіальної громади особа буде належати, а отже, на яких місцевих виборах матиме право голосувати.

Зазначені законодавчі положення пояснюють прийняте в Україні розв'язання проблеми голосування внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах⁷⁸. Оскільки законодавство

⁷⁵ Конституційний трибунал Польщі, аналізуючи аналогічні положення польського законодавства, зазначив, що те, «чи проживання якоїсь особи в житлі вимагає... згоди особи, яка має право на використання цього житла на підставі права окремої власності на житло, відносин найму, права співвласності чи іншого правового титулу, а також згоди власника будинку, визначається не приписами щодо реєстрації, а приписами права матеріального, яке регулює ті правовідносини, елементом яких є уповноваження на користування житлом» [1464, s.7].

⁷⁶ Зазначена ситуація є додатковою ілюстрацією до тези, висловленої А. Зайцевим, що майнове право на житло має підлягати додатковим обмеженням з огляду на соціальний характер цього права [248, с.213].

⁷⁷ Така ситуація характерна не лише для України. Так, Конституційний трибунал Польщі, аналізуючи проблеми визначення місця проживання, зазначив, зокрема, що вимога реєстрації «спричиняє невизнання осіб "без реєстрації" членами самоврядної спільноти»; у підсумку Трибунал визнав відповідне законодавче положення неконституційним, оскільки воно «призводить до порушення неприйнятним способом засади рівності» і «непропорційним» [1464, s.2, 12].

⁷⁸ Законодавство містить істотну колізію щодо права голосу внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах. З одного боку, стаття 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлює, що внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу, у тому числі на місцевих виборах, «шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону України "Про Державний реєстр виборців"» [783]. З іншого боку, відповідно до абзацу другої частини третьої статті 30 Закону «Про місцеві вибори» [808], зазначене положення частини третьої статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» на місцевих виборах не застосовується.

забороняє подвійну реєстрацію місця проживання, такі особи не можуть зареєструвати своє фактичне місце проживання без відмови від реєстрації за місцем проживання, яке вони були змушені покинути. Відмова від реєстрації за попереднім місцем проживання означає звичайну зміну місця проживання, що має наслідком втрату статусу внутрішньо переміщеної особи та, як наслідок, необхідної їм соціальної допомоги. Таким чином, без реєстрації нового місця проживання внутрішньо переміщені особи не можуть вважатися такими, що належать до територіальної громади, а отже, не можуть мати права голосу на відповідних місцевих виборах, які проводяться у цій громаді⁷⁹.

Спроба уникнути колізій, пов'язаних з проблемою місця проживання, зокрема, суперечності між фактичним та зареєстрованим місцем проживання особи у частині реалізації права голосу, була здійснена за участі автора (див. законопроект [893]) у первинній редакції (2007 р.) Закону України «Про Державний реєстр виборців» [772] шляхом запровадження поняття «виборчої адреси» особи як критерію визначення єдиного місця голосування виборця (див. [308]). Відповідно до частини третьої статті 8 цієї редакції Закону, за мотивованим зверненням виборця орган ведення Реєстру міг визначити іншу виборчу адресу, аніж зареєстрована відповідно до Закону «Про свободу пересування...» адреса житла особи. Таким чином забезпечувалися умови для усунення можливості порушення виборчого права громадянина у зв'язку з об'єктивними проблемами реєстрації його місця проживання; зокрема, його участь у місцевих виборах (тобто належність до відповідної територіальної громади) пропонувалося визначати за його виборчою адресою, а не за формальною реєстрацією місця проживання.

Однак у чинній редакції Закону України «Про Державний реєстр виборців» відповідні позиції виключені; частина друга статті 2 Закону тепер не передбачає жодних відхилень виборчої адреси від зареєстрованого місця проживання (адреси житла). Аналогічні положення включені до Закону «Про місцеві вибори» [808]. Тим самим для визначення належності особи до територіальної громади та місця реалізації права голосу стали актуальними зазначені вище проблеми, у тому числі фактичне обмеження активного виборчого права громадян, які реально належать до відповідної територіальної громади, оскільки «мають спільні з іншими жителями відповідної територіальної громади місцеві інтереси, цілі, пов'язані з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням» [52, с.51-52], однак не змогли з різних причин формально зареєструвати своє місце проживання. Звернемо увагу, що при такому підході позбавляється сенсу запровадження окремого терміна «виборча адреса».

Таким чином, у громадянина-виборця наявне право голосу на місцевих виборах, які проводяться лише в тій територіальній громаді, до якої він належить.

Слід зазначити, що, крім внутрішньо переміщених осіб, існують певні категорії громадян України, які є виборцями у тому сенсі, що мають активне виборче право відповідно до статті 70 Конституції, однак не мають права голосу на жодних місцевих виборах в Україні.

У першу чергу слід зазначити, що, на відміну від загальнонаціональних виборів, такого права не мають українські виборці, які *проживають* за межами території України. Не будучи мешканцями жодного українського села, селища чи міста, ці громадяни не нале-

⁷⁹ У 1998 р. в ООН були прийняті Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни [987], які стали авторитетним міжнародним стандартом у цій сфері. Принцип 22, зокрема, забороняє дискримінацію внутрішньо переміщених осіб при користуванні «правом голосувати і брати участь у веденні державних і суспільних справ, включно з правом доступу до засобів, необхідних для здійснення цього права» (підпункт «d» пункту 1 зазначеного принципу). Зі змісту цього принципу не випливає, однак, вимога надання права голосу внутрішньо переміщеним особам на місцевих виборах. Оскільки в Україні право голосу таких осіб на загальнонаціональних виборах забезпечене механізмом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, можна стверджувати, що цитований міжнародний стандарт в Україні не порушений.

жать до жодної територіальної громади в межах України. Таку ж правову позицію поділяє законодавство більшості європейських держав⁸⁰. Цей приклад безпосередньо ілюструє застосування *цензу осілості* і, як наслідок, істотну відмінність між змістом та обсягом активного виборчого права відповідно на загальнонаціональних і на місцевих виборах.

Крім того, виборці, які належать до певної територіальної громади, але на день голосування на відповідних виборах *перебувають* за межами відповідної адміністративно-територіальної одиниці (мешканці якої складають громаду), володіючи, взагалі кажучи, активним виборчим правом, не мають можливості ним скористатися. Оскільки вони не належать до територіальної громади *за місцем перебування*, вони не мають права голосу на відповідних місцевих виборах внаслідок обмеження, встановленого статтею 141 Конституції України (знову прояв *цензу осілості*). Оскільки вони перебувають за межами «своїї» адміністративно-територіальної одиниці (у якій знаходяться їх місця проживання⁸¹), вони не мають *можливості* скористатися наявним правом голосу на виборах у «своєї» громаді. Насамперед це пов'язано з тим, що вибори органу місцевого самоврядування проводяться у межах *території юрисдикції* цього органу (тобто відповідної адміністративно-територіальної одиниці⁸²). Тому відповідна територіальна виборча комісія, повноваження якої поширюються лише «на територію відповідного виборчого округу або виборчого територіального округу в межах адміністративно-територіальної одиниці стосовно відповідних місцевих виборів» (пункт 2 частини другої статті 19 Закону «Про місцеві вибори» [808]), не має повноваження організувати голосування громадян за межами цієї адміністративно-територіальної одиниці.

Звичайно, цієї проблеми можна уникнути при запровадженні інститутів дистанційного голосування (зокрема, голосування поштою) чи голосування за дорученням. Ці способи голосування мало вивчені в українському виборчому праві (див., зокрема, [1060]); більш ґрунтовне їх дослідження здійснене польськими конституціоналістами. У зв'язку з цим для нас цікавий досвід Польщі, яка, незважаючи на досить серйозні застереження, висловлені провідними конституціоналістами [1310, s.107], все-таки запровадила обидва інститути у новому Виборчому кодексі (див. [1467]).

Зазначимо, що вирішальну роль у відмові від застосування процедури голосування за дорученням відіграє прийнятий у вітчизняному виборчому праві *принцип особистого*

⁸⁰ Див. Доповідь про голосування за межами країни, прийняту Венеціанською комісією у 2011 р. [208]. Проте, як зазначається у Доповіді, деякі з цих держав дозволяють громадянам, які проживають чи перебувають за кордоном, голосувати і на місцевих виборах у тих громадах чи територіальних колективах, з якими вони підтримують реальні або презюмовані зв'язки; до таких держав належать, наприклад, Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Норвегія. Як правило, це досягається за допомогою методів дистанційного голосування.

⁸¹ Зауважимо, що формулювання «за межами свого місця проживання» при ототоженні місця проживання з житлом втрачає сенс.

⁸² Термін «адміністративно-територіальна одиниця» не має конституційного визначення (частина друга статті 133 Конституції дає перелік утворень, які складають «систему адміністративно-територіального устрою України», до яких належить і окреме село [432]). Водночас єдиний представницький орган місцевого самоврядування може утворюватися й обиратися для територіальної громади, у яку об'єднані «жителі кількох сіл» (частина перша статті 140 Конституції), тобто, у контексті статті 133, кількох адміністративно-територіальних одиниць. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» поширює можливість такого об'єднання також на міста і селища (див. статтю 1 зазначеного Закону [777]). Чи утворюється при цьому нова («об'єднана») адміністративно-територіальна одиниця, досі є питанням дискусійним, а в деяких випадках навіть існує заперечна відповідь: відповідно до частини десятої статті 7 зазначеного Закону, «утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує» (тобто об'єднана територіальна громада існує в межах, можливо частково, двох різних адміністративно-територіальних одиниць – міста обласного значення та району). Тому термін «адміністративно-територіальна одиниця» не зовсім точний у контексті місцевих виборів; ми будемо вживати його з урахуванням наведених зауважень, маючи на увазі, що місцеві вибори можуть проводитися в межах, у яких існує територіальна громада (хоча поняття «меж територіальної громади» теж нормативно не визначене).

голосування (див. підрозділ 7.3), закріплений також у статті 8 Закону «Про місцеві вибори» [808], який розглядається окремо від конституційного принципу прямих (безпосередніх) виборів⁸³.

Таким чином, виборці, котрі під час відповідних місцевих виборів перебувають за межами територіальної громади, у якій вони мають зареєстроване місце проживання, легально не мають права голосу на таких виборах⁸⁴. Розуміючи поняття виборчого цензу як обмеження виборчого права, можемо стверджувати, що *поряд з цензом осілості (як вимогою наявності місця проживання) на місцевих виборах право голосу обмежується також цензом перебування на день голосування*⁸⁵. До категорії громадян-виборців, право голосу яких обмежене цими цензами, належать не лише внутрішньо переміщені особи, але й «трудові мігранти (...які просто живуть в іншому місті України)» [480, с.21]. У частині, що стосується осіб, які тимчасово перебувають поза межами свого місця проживання, цей ценз в межах прийнятих в Україні основних принципів виборчого права не може вважатися порушенням конституційного права голосу громадян і принципу загальних виборів. Проте його конституційність може бути поставлена під сумнів через проблемність визначення місця проживання (належності до територіальної громади) стосовно певної частини внутрішньо переміщених осіб та «внутрішніх трудових мігрантів», тобто осіб, які з різних причин не можуть зареєструвати наявне у них фактичне місце проживання.

Наступна спеціальна категорія виборців – *особи, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи* у зв'язку із засудженням до позбавлення волі. Наявність права голосу у цієї категорії осіб стала предметом рішення Конституційного Суду України від 26.02.1998 р. за підсумками розгляду Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 1997 року [940]. Суд визнав неконституційним положення зазначеного Закону, згідно з яким здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають в місцях позбавлення волі, – на час перебування в цих місцях, оскільки таке положення суперечить статті 70 Конституції. Водночас слід підкреслити, що у вказаному рішенні мова йшла про право голосу на *загальнонаціональних виборах*, обмеження якого встановлені виключно статтею 70 Конституції.

Проте щодо суб'єкта права голосу на *місцевих виборах* слід враховувати додаткове обмеження, яке Конституція містить у статті 141, – належність виборця до відповідної територіальної громади. Специфічні умови перебування в установах кримінально-виконавчої системи не дають цій категорії виборців бути активними учасниками життя територіальної громади, мати спільні інтереси з їх мешканцями. Враховуючи режим перебування засуджених в таких установах, слід визнати, що такі особи *не можуть належати до жодної територіальної громади*, а отже, не можуть мати права голосу на місцевих виборах⁸⁶.

⁸³ Дискусію стосовно можливого зв'язку цих двох засад див. [1434, s.121]. Принцип прямих (безпосередніх) виборів детально розглянуто нижче (див. підрозділ 6.1).

⁸⁴ Цілком подібна ситуація виникає на проміжних виборах народного депутата України, які проводяться в окремому одномандатному виборчому окрузі. Право голосу на таких виборах мають виборці за статусом, які проживають (мають виборчу адресу) на території цього виборчого округу. Таким чином, на таких (взагалі кажучи, загальнонаціональних за своєю природою) виборах не лише застосовується *ценз осілості* (у слабкій формі), відсутній при загальних виборах, але й внаслідок організаційних причин (поза межами округу голосування не організується і не проводиться) та відсутності дистанційних способів голосування з'являється *ценз перебування* на день голосування.

⁸⁵ Ценз перебування як обмеження права голосу на місцевих виборах (поряд з цензом належності до територіальної громади) вперше розглянуто нами в роботі [321].

⁸⁶ І. Панкевич вважає, що особи, які відбувають покарання в установах кримінально-виконавчої системи, що знаходяться «на території “свого” села, селища чи міста, ...можуть скористатися зі свого активного виборчого права у місцевих виборах» [629, с.230]. Вважаємо, проте, що належність до територіальної громади, яка, за визначенням О. Батанова [52, с.51-52], залежить від наявності спільних з іншими жителями місцевих інтересів, цілей, пов'язаних з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням, не може базуватися лише на формальній ознаці територіального розміщення установи виконання покарань, у якій

Така позиція закріплена у частині восьмій статті 3 Закону «Про місцеві вибори» [808] і є традиційною для вітчизняного законодавства про місцеві вибори. Отже, для таких осіб здійснення *активного виборчого права на місцевих виборах легально зупиняється* на час перебування в установах кримінально-виконавчої системи. Мовою цензів можна стверджувати, що і в цьому випадку право голосу обмежується *цензом належності до територіальної громади*.

Ще одна категорія виборців, щодо права голосу яких на місцевих виборах ідуть дискусії, – військовослужбовці *строкової служби*. Визнаючи специфічний статус таких громадян, Р. Максакова, тим не менше, пропонує зберегти за ними право голосу на місцевих виборах за умови, що вони до призову на строкову військову службу проживали на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої дислокується військова частина, де вони проходять службу, а отже, належали (в минулому) до цієї територіальної громади [501, с.593]. За цією пропозицією права голосу на місцевих виборах позбавлялися б лише ті військовослужбовці строкової служби, які до призову не належали до територіальної громади за місцем дислокації військової частини⁸⁷.

Такий підхід, незважаючи на певну привабливість (максимально можливе збереження активного виборчого права зазначеної категорії громадян на місцевих виборах), не може бути визнаний як послідовний. За реалізації пропозиції Р. Максакової, військовослужбовці матимуть чи не матимуть виборчі права на місцевих виборах *залежно від походження (попереднього місця проживання)*. Більше того, військовослужбовці частин, що дислоковані у польових умовах (зокрема, у зоні бойових дій), як правило, не перебувають на території населених пунктів, а отже, не можуть голосувати на місцевих виборах у жодній громаді. Позбавлення права голосу на місцевих виборах одної (більшої) категорії військовослужбовців при збереженні такого права для іншої (меншості) була б класичною *дискримінацією* за ознакою походження, забороненою статтею 24 Конституції.

Закон «Про свободу пересування...» у чинній редакції відносить до категорії «місце проживання» також військову частину, у якій особа проходить військову службу (абзац п'ятий частини першої статті 3, абзац п'ятий частини третьої статті 6 зазначеного Закону [846]). На підставі цієї норми можна було б дійти висновку, що усі військовослужбовці, які проходять службу у військовій частині, мають місце проживання у відповідному населеному пункті, де дислокована військова частина, а отже, належать до відповідної територіальної громади. Проте такий висновок, заснований виключно на формальному розумінні місця проживання, не відповідає природі відносин військовослужбовців (принаймні строкової служби) із територіальною громадою.

При визначенні наявності чи відсутності у громадянина права голосу на місцевих виборах слід виходити з його *правового статусу на момент проведення виборів*. Відповідно до статті 131 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, «військовослужбовці, які проходять строкову військову службу... розміщуються в казармах». Відповідно до статті 216 цього Статуту, «виїзд військовослужбовців строкової служби за межі гарнізону (за винятком випадків відбуття у відпустку або відрядження) забороняється» [859]. Таким

перебувають особи, на певний час ізольовані від суспільства.

⁸⁷ Подібну позицію зайняв Конституційний суд РФ. Як вказує В. Зорькін, «Суд визнав правоту федерального законодавця, який виключив військовослужбовців строкової служби з числа виборців за місцем служби, якщо до призову вони там не проживали» [269, с.70]. Проте вважаємо, що така логіка хибна. Визнання, що військовослужбовці строкової служби не належать до територіальної громади за місцем проходження служби, повинно поширюватися на всіх військовослужбовців з однаковим статусом. Роль *колишнього* місця проживання як критерію наявності права голосу взагалі не може бути прийнята: за такою логікою право голосу у відповідній громаді слід зберігати за усіма, хто відносно недавно виїхав з відповідного місця проживання, у тому числі ув'язненим, які раніше проживали у відповідних населених пунктах. Це б змушувало відкривати своєрідні аналоги «закордонних» виборчих дільниць для організації голосування на відповідних виборах виборців, які перебувають за межами території проведення цих місцевих виборів.

чином, у військовослужбовців строкової служби відсутні такі уже згадувані ознаки належності до територіальної громади, як наявність спільних з іншими жителями відповідної територіальної громади місцевих інтересів, цілей, пов'язаних з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням. Оскільки вони не можуть вважатися належними до територіальної громади тієї адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої знаходиться гарнізон, ці дієздатні повнолітні громадяни України *не мають права голосу* на місцевих виборах в Україні. Отже, і в цьому випадку ми маємо справу з *цензом належності до громади*.

Останнім часом у зв'язку із запровадженням інституту старост у населених пунктах (селах, селищах), що входять до складу об'єднаної територіальної громади (див. статтю 14¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [807]), у визначенні суб'єкта права голосу на місцевих виборах з'явилася певна специфіка у вигляді особливого розуміння місця проживання. Відповідно до абзацу шостого статті 3 Закону «Про місцеві вибори», право голосу на виборах старост мають виборці, які не лише належать до відповідної об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади, але й «проживають на території населеного пункту (села або селища), де за рішенням об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади проводяться такі вибори» [808]. Отже, природний для місцевих виборів ценз належності до територіальної громади стає недостатнім і звужує вимогу щодо місця проживання до окремого села чи селища у складі об'єднаної громади.

Таким чином, доходимо висновку про те, що *коло носіїв активного виборчого права на місцевих виборах істотно вужче порівняно з суб'єктом цього права на загальнонаціональних виборах: воно обмежується не лише цензом осілості* (тобто наявністю місця проживання в одній із територіальних громад чи навіть окремому населеному пункті), *але й іншими, додатковими умовами — цензами належності до громади та перебування*.

2.3.6. Моральні цензи

Серед обмежень, які вважаються такими, що не суперечать принципу загального виборчого права як міжнародному виборчому стандарту, зазначається також можливість позбавлення права голосу осіб, які вчинили злочини [1342, р.14; 1445, р.19]. Твердження про те, що таке обмеження не порушує загальності права голосу, відомі ще з початку ХХ ст. (див. [220, с.107]).

Л. Нудненко пропонує розрізняти поняття «*обмеження виборчого права*» як законодавчу вимогу до виборчого корпусу (тобто *виборчий ценз*) і «*позбавлення виборчого права*» як «захід попередження девіантної поведінки громадян або міру покарання, що застосовується до правопорушників» [572, с.13]. Вважаємо, проте, що подвійний термін для *законодавчого обмеження суб'єкта виборчого права* не потрібен. Більш доцільно відрізняти поняття «*виборчий ценз*» від понять «*обмеження права*» та «*позбавлення права*» з огляду на характер відповідного об'єкта: *ценз* – це безособове (загальне) визначене законом обмеження, що встановлює певний критерій наявності чи відсутності права, тоді як *позбавлення* чи *обмеження права* має *індивідуальний характер* і часто (хоча й не завжди) виступає як *санкція*. Водночас відмінність між останніми двома поняттями, на нашу думку, полягає у характері *строку дії* такого заходу: *позбавлення права* означає *безстрокову втрату* індивідом такого права (можливо, до прийняття окремого рішення щодо поновлення права), тоді як *обмеження права* встановлюється на *наперед визначений строк*.

Відсутність права голосу у зв'язку з протиправною поведінкою індивіда, як вказує В. Шаповал, вважається різновидом *моральних цензів* [1194, с.376]. Моральним цензом прийнято вважати вимогу наявності певних моральних якостей: особа повинна вести

гідний спосіб життя, не бути замішаною у протиправній (злочинній) діяльності чи аморальній поведінці, наприклад, не бути позбавленою батьківських прав (див. [630, с.271]). Так, наприклад, Конституція Італії передбачає можливість обмеження виборчого права громадянина «у випадках негідної поведінки, вказаних законом» (частина четверта статті 48 [429]). Завдяки рішенням Європейського суду з прав людини у справі «*Labita проти Італії*» [1275] широко відомою стала норма італійського законодавства, яка дозволяє позбавляти права голосу осіб, підозрюваних у належності до мафії (організованої злочинної групи), і яка, у принципі, визнана Судом такою, що переслідує законну мету (пункт 203 зазначеного рішення; див. також [213, с.135]). До моральних цензів можна віднести позбавлення права голосу підприємця-банкрута, що зрідка все ще застосовується в окремих країнах. Так, у Люксембурзі позбавлені активного виборчого права банкрути, а також утримувачі домів терпимості (див. [411, с.420]). В Італії, відповідно до закону 1992 р., здійснення виборчих прав для банкрутів зупиняється на п'ять років з дня оголошення про банкрутство (див. Резолюцію Комітету Міністрів Ради Європи щодо процедури банкрутства в Італії [1246]). Щоправда, Європейський суд з прав людини визнав таке положення порушенням статті 3 Першого протоколу [1238].

Необхідно підкреслити, що стосовно позбавлення виборчих прав осіб, які мають конфлікт із законом, слід розрізняти дві різні ситуації. Перша стосується відсутності активного виборчого права в осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі; друга полягає в обмеженні права голосу конкретних засуджених осіб на підставі встановлення їм такого покарання незалежно від того, чи перебувають вони у місцях позбавлення волі (наприклад, якщо строк позбавлення волі закінчився або не був призначений). В останньому випадку ценз як такий відсутній; як зазначає В. Шаповал, «позбавлення або обмеження виборчих прав за рішенням суду може бути і не пов'язане з позбавленням волі або взагалі з кримінальним покаранням, але за будь-яких умов воно є санкцією, що застосовується за змістом конституційно-правової відповідальності індивіда» [1194, с.320].

У першому випадку втрата виборчих прав стосується *усіх осіб*, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі за вироком суду. Оскільки це *законодавче* (загальне, а не індивідуальне) обмеження, яке настає автоматично, внаслідок самого факту засудження, його слід вважати виборчим цензом; так, Конституційний Суд України прямо відносить обмеження виборчих прав, пов'язані із судимістю, до виборчих цензів (див. пункт 4.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України 2002 р. у справі про виборчу заставу [953]). Прикладом такого обмеження є стаття 3 Акту про представництво народу 1983 р. Великої Британії [1427], який передбачає позбавлення виборчих прав осіб, засуджених до позбавлення волі, на увесь строк ув'язнення⁸⁸. За даними Європейського суду з прав людини, таке обмеження існує у низці (хоча й не у більшості) європейських держав (див. пункт 33 Рішення Суду у справі «*Герст проти Сполученого Королівства*» [1273]). Зокрема, у виборчому праві Російської Федерації встановлено, що особи, які утримуються у місцях позбавлення волі за вироком суду, не мають права голосу на виборах (див. частину третю статті 32 Конституції РФ [422]); це положення відтворене у частині третій статті 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]. Коментуючи таку норму, А. Борисов вказує, що це «не означає позбавлення таких громадян виборчих прав...: для них ці права призупиняються до... фактичного відбуття покарання» [97, с.74]. О. Белкін небезпідставно звертає увагу на те, що така форма цензу виражає насамперед «організаційні моменти чи принаймні пенітенціарні вимоги», а не суспільну оцінку поведінки особи, оскільки не передбачає обмеження виборчих прав для осіб, які перебувають під умовним покаранням [57, с.207-208]. Слід зазначити, що інші російські дослідники

⁸⁸ Ця ж стаття передбачає також можливість позбавлення виборчих прав конкретної особи і після відбуття покарання за відповідним рішенням суду щодо цієї особи; проте це відповідає другій із зазначених вище ситуацій.

в основному не надають значної уваги обговоренню цього цензу, очевидно, вважаючи його цілком зрозумілим. Проте негативна міжнародно-правова оцінка цього обмеження права голосу досить однозначна.

У 2005 р. Комітет ООН з прав людини у межах своїх повноважень, визначених Факультативним протоколом до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [1130], розглянув звернення громадян РФ Д. Євдокимова та А. Резанова щодо позбавлення їх права голосу у зв'язку відбуттям ними покарання у вигляді позбавлення волі за вироком суду. У документі за підсумком розгляду звернення, всупереч урядовій позиції РФ, Комітет відзначив, що положення, які «обмежують право голосу осіб, позбавлених волі за вироком суду, суперечить Пакту і є дискримінаційним з підстав соціального статусу». Комітет підкреслив, що «позбавлення права голосу не можна розглядати на тому ж рівні, що й обмеження свободи пересування та деяких інших свобод, що є природною невід'ємною складовою суті такого покарання, як позбавлення волі» [1457]. При цьому Комітет послався на Основні принципи ставлення до ув'язнених ООН, серед яких принцип 5 вказує, що «за винятком тих обмежень, які очевидним чином вимагаються позбавленням волі, в усіх ув'язнених повинні зберігатися права людини та основоположні свободи, встановлені Загальною декларацією прав людини та, якщо держава є стороною, Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, а також інші права, встановлені іншими конвенціями Організації Об'єднаних Націй» [1247].

Зазначена норма російського виборчого права була предметом судового розгляду у національному суді у контексті згаданого вище рішення ЄСПЛ у справі «Герст проти Сполученого Королівства» [1273]. Липецький обласний суд у своєму рішенні від 1 грудня 2007 р. зайняв парадоксальну позицію: «зазначене рішення Європейського суду не дозволяє дійти висновку щодо необґрунтованості обмежень виборчих прав, встановлених законодавством Російської Федерації щодо індивідів, засуджених до позбавлення волі вироком суду»⁸⁹. Хоча відповідне положення Конституції РФ (як і позиція Липецького обласного суду) визнане таким, що не відповідає статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції (див. рішення у справі «Анчугов і Гладков проти Росії» [1264]), Російська Федерація досі не вжила жодних заходів щодо усунення цього порушення.

За даними Європейського суду з прав людини, станом на 2002 р. 19 з 43 держав – членів Ради Європи (у тому числі Данія, Ірландія, Іспанія, Україна, Фінляндія, Швеція, Швейцарія) взагалі не встановлювали обмежень права голосу для осіб, засуджених до позбавлення волі; сім держав (Болгарія, Вірменія, Грузія, Естонія, Росія, Сполучене Королівство, Угорщина) автоматично позбавляли засуджених до позбавлення волі права голосу; 16 держав (серед яких Австрія, Бельгія, Греція, Німеччина, Нідерланди, Польща, Франція) застосовували проміжні підходи, за яких позбавлення права голосу засуджених залежить від типу злочину або від строку позбавлення волі (див. пункти 45-47 рішення ЄСПЛ у справі «Скоппола проти Італії» [1284]).

Держави, які застосовують критерій позбавлення волі за вироком суду як виборчий ценз (тобто автоматичне позбавлення права голосу), а також деякі держави третьої групи не мають інституту судового позбавлення виборчих прав як індивідуальної кримінальної санкції. Саме останній інститут характерний для виборчого права Польщі.

Конституція Польщі передбачає відсутність активного виборчого права в осіб, які «рішенням суду позбавлені публічних чи виборчих прав» (частина друга статті 62 [1384]); зазначена норма відтворена у § 2 статті 10 Виборчого кодексу Польщі [1380]. Польські

⁸⁹ Зазначене рішення Липецького обласного суду РФ цитується у Рішенні ЄСПЛ у справі «Анчугов і Гладков проти Росії» [1264], звідки запозичена наведена цитата (точність відтворення тексту обмежена подвійним перекладом; зазначене рішення Липецького суду в оригіналі автору недоступне).

правознавці кваліфікують втрату активного виборчого права шляхом позбавлення особи публічних прав рішенням суду як своєрідну «інфамію» (безчестя, яке має юридичні наслідки). Як зауважує А. Кіселевич, «право на участь у публічному житті, незалежно від форми та інтенсивності цієї участі, традиційно обумовлюється публічною довірою, а отже, вимагає вияву таких особистих рис, які породжують таку довіру» [1381, s.49].

Інститут *позбавлення публічних прав* як кримінальне покарання, що існує у польському праві (як кримінальному, так і виборчому), заслуговує на увагу. До його особливостей слід віднести такі характеристики (див. [1381, s.50-52]).

По-перше, за своїм змістом позбавлення публічних прав охоплює як втрату активного і пасивного виборчого права на всіх виборах, так і втрату права брати участь у здійсненні судочинства, здійснювати функції в органах та інституціях держави та місцевого самоврядування, професійних та господарських органах, безповоротну втрату військового звання, орденів, відзнак і почесних звань.

По-друге, за своїм характером таке покарання є додатковим до основного покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад три роки і встановлюється на строк від одного до десяти років, перебіг якого починається із закінченням відбування основного покарання, хоча позбавлення публічних прав застосовується і під час відбування покарання у вигляді позбавлення волі⁹⁰. Водночас умовне засудження (аналог інституту звільнення від відбування покарання із випробуванням) не звільняє від його виконання; перебіг строку додаткового покарання у такому разі розпочинається з дня набрання законної сили вирокom суду.

По-третє, умовою призначення судом покарання у вигляді позбавлення публічних прав є вчинення злочину з мотивів, які заслуговують на особливий осуд, викликають у суспільстві сильну негативну реакцію. Підкреслимо, що такий осуд пов'язується не з самим діянням, а лише з його мотивами. Така оцінка мотивів належить до повноважень суду.

Польське законодавство передбачає також іншу можливість – *позбавлення виборчих прав* строком від двох до десяти років рішенням Державного трибуналу – спеціального судового органу, покликаного реалізувати конституційну відповідальність вищих посадових осіб держави – Президента, членів Ради міністрів, керівників деяких інших державних органів – за порушення конституції чи закону у зв'язку із займаною посадою чи при здійсненні своїх функцій. Характер цього покарання, хоча й вужчого за змістом (стосується лише виборчих прав), аналогічний розглянутому вище.

Таким чином, виборче право Польщі передбачає позбавлення виборчого права у зв'язку із вчиненням злочину не як виборчий ценз (загальний кваліфікаційний критерій), а як індивідуальне покарання конкретної особи.

Саме такий підхід до позбавлення виборчих прав у зв'язку із вчиненням злочину відповідає європейським правовим стандартам. Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає можливість позбавлення права голосу у зв'язку із засудженням за тяжкі злочини, проте таке покарання має відповідати принципу пропорційності, а також «бути ясно проголошеним в рішенні суду» (пункт I.1.1.d Кодексу [363, с.145, 155]). Більш повно відповідна правова позиція висловлена Європейським судом з прав людини, який ствердив: «Стаття 3 Протоколу № 1... не виключає обмежень виборчих прав, які можуть бути накладені на індивіда, котрий, наприклад, серйозно зловживав публічним становищем чи поведінка котрого загрожувала порушенням верховенства права чи демократичним

⁹⁰ Слід взяти до уваги, що, відповідно до виборчого права Польщі, особи, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, однак не позбавлені судом публічних прав, мають право голосу на виборах [1295, s.45], для чого створюються виборчі дільниці в установах виконання покарань (див. § 4 статті 12 Виборчого кодексу Польщі [1380]). Проте деякі польські науковці вважають за доцільне запровадити конституційне положення щодо того, що усі, хто відбуває покарання у вигляді позбавлення волі за вчинення умисного злочину, повинні бути позбавлені права голосу на час відбування покарання і навіть на якийсь час після цього (див. [1253, s.67]).

засадам... Проте суворий захід позбавлення права голосу не повинен застосовуватися необдуманно, а принцип пропорційності вимагає видимого і достатнього зв'язку між цією санкцією та поведінкою і її обставинами відповідної особи» (пункт 71 рішення у справі *«Герст проти Сполученого Королівства»* [1273]). Підтверджуючи цю позицію, в іншому рішенні Суд вказав: «Немислимо, щоб ув'язнений позбавлявся своїх прав, встановлених Конвенцією, тільки внаслідок свого статусу особи, позбавленої волі за вироком суду»; водночас, відповідно до позиції Суду, «стаття 3 Протоколу № 1... не виключає можливості обмеження виборчих прав окремого індивіда» (пункти 25, 26 рішення у справі *«Фродль проти Австрії»* [1268]). При цьому Суд уточнив, що держави «можуть вирішувати, чи залишати судам визначати пропорційність заходу, який позбавляє засуджених до ув'язнення права голосу, чи включити відповідні положення у своє законодавство, що визначали б обставини, за яких такий захід слід застосовувати» (пункт 107 рішення Суду у справі *«Анчугов і Гладков проти Росії»* [1264]).

Подібної позиції дотримується і БДПЛ/ОБСЄ: «Зупинення чи позбавлення виборчого права для засуджених за злочини повинно встановлюватися судом і має бути пропорційним до серйозності і природи відповідного злочину» [1324, р.23].

Виборче право України на ранніх етапах свого становлення успадкувало радянський підхід, який позбавляв права голосу усіх осіб, які були засуджені до позбавлення волі. Так, частина третя статті 2 Закону УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» 1989 р. встановлювала: «У виборах не беруть участі... особи, які тримаються в місцях позбавлення волі, а також особи, які знаходяться за рішенням суду в місцях примусового лікування» [735]. Подібне тлумачення цього обмеження («у виборах не беруть участь...») щодо «осіб, які тримаються в місцях позбавлення волі»⁹¹, містила частина третя статті 3 Закону «Про вибори Президента Української РСР» 1991 р. [740]. Частина четверта статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р., а також частина четверта статті 2 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 1994 р. кваліфікували таке ж по суті обмеження як «зупинення здійснення виборчого права на відповідний період» [728; 736].

Ситуація кардинально змінилася внаслідок прийняття Конституції 1996 р., стаття 70 якої, що визначає загального суб'єкта права голосу в Україні, не містить такого обмеження, а стаття 64 забороняє обмеження законом конституційних прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим положення Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. про зупинення здійснення виборчого права «для осіб, які за вироком суду перебувають в місцях позбавлення волі» на час перебування в цих місцях було визнане Конституційним Судом України як таке, що не відповідає Конституції України (є неконституційним); див. пункт 7 мотивувальної частини та пункт 2.1 резолютивної частини Рішення КСУ № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 р. [940]. Таким чином, з часу прийняття Конституції 1996 р. особи, які відбувають призначене судом покарання у вигляді позбавлення волі, не обмежені у праві голосу на загальнонаціональних виборах⁹², тобто не існує виборчого цензу щодо права голосу, пов'язаного з відбуванням такого покарання.

В Україні відсутній також інститут покарання у вигляді позбавлення активного виборчого права на певний строк, подібний до аналогічного інституту у Польщі та низці інших європейських держав (див., наприклад, [377, с.14]). Щоправда, свого часу була

⁹¹ Зазначене формулювання було дуже широким, оскільки охоплювало не лише осіб, які відбували кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі, призначене вироком суду, однак також осіб, які перебували у слідчих ізоляторах (тобто не були засуджені) чи в арештних домах (тобто відбували адміністративне покарання у вигляді арешту).

⁹² На місцевих виборах громадяни, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, не мають права голосу, однак за іншим критерієм: внаслідок свого особливого статусу такі громадяни не належать до жодної територіальної громади, а отже, не беруть участі у здійсненні місцевого самоврядування (див. підрозділ 2.3.5).

здійснена спроба запровадження такого виду кримінального покарання (див. законопроект № 6418 від 18.02.2005 р. [888], який мав би запроваджувати зазначений вид покарання статтею 54¹ Кримінального кодексу України). Ця пропозиція викликала жваву дискусію, під час якої думки дослідників розділилися. Так, зокрема, М. Козюбра висловив сумнів щодо відповідності цієї пропозиції статтям 38 та 70 Конституції, які не передбачають таких обмежень, і статті 64 Конституції, яка забороняє обмеження законом конституційного права [377, с.14-15]; таку ж позицію зайняв і В. Тихий [459, с.62]. Припустимість і доцільність такого виду покарання, крім авторів законопроекту, підтримав Я. Топчій [1121, с.77].

Вважаємо, що аргументація щодо неприпустимості обмеження виборчих прав осіб, які відбувають покарання, в силу статей 38, 70 та 64 Конституції цілком справедлива стосовно спроб запровадити відповідний *виборчий ценз* (тобто загальне критеріальне обмеження, що не має індивідуального характеру). Проте стосовно запровадження *індивідуального покарання* такого змісту висловлені заперечення виглядають не настільки переконливими. Так, наприклад, та ж стаття 38 Конституції, на яку посиляються опоненти, не містить вказівки на можливість обмеження не лише виборчих прав, але й права на доступ до державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування (які є складовими права брати участь в управлінні державними справами); тим не менше частина друга статті 19 Закону «Про державну службу» [776] встановлює низку кваліфікаційних обмежень (своєрідних «цензів») щодо доступу до державної служби⁹³, а стаття 55 Кримінального кодексу України передбачає покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю⁹⁴ [461].

Висловлені міркування, на наше переконання, залишають принаймні дискусійною припустимість, з точки зору чинної Конституції, запровадження індивідуального обмеження активного виборчого права на певний строк як форми покарання (санкції) за відповідні злочини, що не суперечитиме європейським виборчим стандартам та правовим позиціям Європейського суду з прав людини. Водночас існування *виборчого цензу* у формі позбавлення права голосу осіб, засуджених до позбавлення волі, *вважаємо неприпустимим*.

Деякі дослідники вважають відсутність такого цензу (тобто збереження права голосу для осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі) недостатньо послідовним з точки зору дотримання *усієї сукупності принципів виборчого права*. Так, Р. Максакова ставить під сумнів дотримання принципів свободи волевиявлення та таємності голосування при проведенні голосування у місцях позбавлення волі; науковець вважає, що «можна абсолютно обґрунтовано стверджувати, що активне виборче право не може і не повинно бути реалізоване особами, які перебувають у місцях позбавлення волі... , що у свою чергу буде сприяти... належній реалізації конституційних принципів виборчого права» [504, с.67]. З останнім аргументом категорично не можемо погодитися.

⁹³ Стаття 19 зазначеного Закону встановлює обмеження, жорсткіші від конституційних цензів права голосу; так, встановлюється освітній ценз (вища освіта), нижній (повноліття, тобто вік 18 років) та верхній віковий ценз (65 років); повний ценз дієздатності (заборона вступу на державну службу осіб, чия дієздатність обмежена), сильний ценз громадянства (заборона вступу на державну службу біпатридів), а також достатньо жорсткий моральний ценз (заборона вступу на державну службу не лише осіб, які мають не зняту або не погашену судимість за вчинення умисного злочину, але й осіб, які протягом останніх трьох років піддавалися адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення) та деякі інші обмеження, у тому числі встановлені Законом «Про очищення влади» та судовими рішеннями [776].

⁹⁴ Як зазначає В. Гришук, «КК не обмежує кола посад... (платні чи безоплатні, постійні чи тимчасові, виборні чи на які здійснюються призначення тощо), права обіймати які... може бути позбавлений засуджений» [560, с.144]. Особливо цікава у нашому контексті можливість позбавлення права зайняття *виборчих* посад, тобто, по суті, обмеження *пасивного виборчого права* відповідної особи, хоча статті 76, 103 та 141 Конституції такої можливості не передбачають.

Не заперечуючи можливість (і певною мірою обґрунтованість) таких сумнівів щодо умов забезпечення дотримання окремих принципів виборчого права при голосуванні ув'язнених, зазначимо, що узгодженість одночасного дотримання різних конкурентних принципів права, як уже зазначалося, вимагає пошуку певного компромісу, а не заперечення окремих із них. У досліджуваному випадку обсяг принципу загального виборчого права не має підстав бути обмеженим. Вважаємо, що існує можливість забезпечити реалізацію вільного волевиявлення та таємного голосування осіб, що перебувають у місцях позбавлення волі, за допомогою конкретних законодавчих положень та організаційних заходів. Зокрема, на нормативному рівні дотримання зазначених принципів сприяють положення про заборону працівникам установ виконання покарань входити до складу дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць, утворених у таких установах (частина четверта статті 26 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац другий частини десятої статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739]), а також заборона присутності таких працівників при проведенні голосування та підрахунку голосів (частина четверта статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина десята статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739]).

Інші виборчі цензи стосовно права голосу (статевий, майновий⁹⁵, грамотності і т. п.) сьогодні мають лише історичне значення; у сучасних умовах вони розглядаються як дискримінаційні і не застосовуються. Тут ми згадаємо лише поширене раніше обмеження права голосу для певних категорій громадян у зв'язку з видом їх діяльності, насамперед для осіб, які перебувають на військовій службі (див. [220, с.112; 266, с.72]). Серед європейських держав сьогодні подібне обмеження допускає Конституція Португалії (див. статтю 270 [1306]). Мотивація цього заходу полягає у тому, що особи, які перебувають під військовою присягою і зобов'язані коритися наказам своїх командирів, не можуть бути вільними у своєму волевиявленні. Проте таке твердження не виглядає надто переконливим, а тому рідко застосовується. В Україні з перших років незалежності вважалося (і вважається досі), що військовослужбовці користуються активним виборчим правом нарівні з усіма громадянами [1117, с.13]. Певна особливість, пов'язана з місцевими виборами, має інше походження: військовослужбовці строкової служби не можуть розглядатися як мешканці, що належать до відповідної територіальної громади, а тому не мають права голосу на місцевих виборах.

2.3.7. Право голосу і статус публічно дієздатного громадянина

Підхід, який ми реалізуємо у цьому дослідженні і який у кінцевому рахунку спрямований на кодифікацію виборчого законодавства України, полягає у розгляді об'єктивного виборчого права як регулятора усіх типів виборів. Ця точка зору стосується насамперед базових положень системи виборчого права – принципів виборчого права, зміст яких розглядається в єдиному контексті як загальнонаціональних, так і місцевих виборів. Такий підхід повністю відповідає статті 71 Конституції [432], яка поширює основні принципи виборчого права на вибори як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося, принцип загального виборчого права окреслює суб'єкта (носія) цього права. Наведений вище аналіз виборчих цензів, які вважаються природними (тобто

⁹⁵ Майновий ценз був характерним для цензового виборчого права XIX ст. (див., наприклад, [623, с.194-195]). Однією з пізніх форм майнового цензу був *виборчий податок*, який мав сплатити громадянин, щоб брати участь у виборах. У США останні обмеження, пов'язані із сплатою виборчого податку як форми майнового цензу для участі у голосуванні на федеральних виборах (а також обмеження, пов'язані з несплатою інших податків, що може розглядатися як варіант морального цензу), були усунуті у 1964 р. Поправкою XXIV до Конституції США [1448] (див. також [478, с.10]).

припустимими з точки зору вимоги принципу загальності) для права голосу, засвідчує, що набір таких цензів, а отже, коло носіїв цього права істотно залежить від типу виборів (загальнонаціональні чи місцеві). Як висновок із наведеного випливає, що розуміння змісту вимог загального виборчого права у єдиному підході з урахуванням місцевих виборів вимагає подальшого осмислення.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на належне розуміння статті 70 Конституції, яка окреслює суб'єкта права голосу. За змістом цієї статті встановлені нею цензи стосуються усіх виборів. Однак, як ми переконалися вище, таких цензів недостатньо для визначення суб'єкта права голосу на місцевих виборах. Тому зміст статті 70 не може зводитися до окреслення суб'єкта права голосу на будь-яких виборах.

Із інтерпретацією змісту статті 70 Конституції тісно пов'язане важливе твердження В. Шаповала про те, що активне виборче право «має абсолютний характер» (тобто незалежний від типу виборів) і сприймається як складова правового статусу індивіда [1194, с.317]. На думку інших науковців, положенням статті 70 Конституції «не відповідає звужене трактування такого права лише як одного з «основних суб'єктивних виборчих прав громадян»», оскільки «з правом голосу, крім голосування на виборах..., відповідними положеннями Конституції України пов'язані такі конкретні суб'єктивні права громадянина, як можливість бути обраним народним депутатом України (частина друга статті 76), Президентом України (частина друга статті 103), якщо виконані інші умови для балотування (пасивне виборче право), право підписувати вимогу про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (частина друга статті 72)» [440, с.40].

Внаслідок наведених вище міркувань із цими твердженнями можна погодитися лише частково.

Активне виборче право слід розглядати у двох різних аспектах. З одного боку, можна говорити про «абстрактне» (потенційне) право голосу, право голосу «взагалі», безвідносно до типу виборів, описане у статті 70 Конституції. Таке «абстрактне» право голосу має абсолютний характер і, по суті, визначає певний правовий статус його носія⁹⁶. Дійсно, умови набуття права голосу, визначені цією конституційною статтею, – громадянство, вік 18 років і відсутність визнання недієздатним – застосовуються не лише щодо виборчих прав; вони також є передумовами можливості вступу на державну службу⁹⁷, службу в органах місцевого самоврядування (див. статтю 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [854]), умовою набуття права на вільне об'єднання у політичні партії (див. статтю 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» [822], яка безпосередньо посилається на право голосу, очевидно, у сенсі статті 70 Конституції). Таким чином, ці вимоги фактично встановлюють умови *повної публічноправової дієздатності* громадянина⁹⁸.

⁹⁶ Свого часу А. Кім розрізняв виборчу (політичну) правоздатність громадянина як постійну характеристику його правового статусу та суб'єктивне виборче право («право обирати та бути обраним»), яке він вважав «конкретним» суб'єктивним правом, що реалізується лише за умови настання певних юридичних фактів, зокрема призначення виборів [303, с.73]. Проте А. Кім абсолютизував цю відмінність, вважаючи, що поза виборчим процесом виборчі права громадян не існують, у зв'язку з чим говорив про «активну виборчу правосуб'єктність» та «пасивну виборчу правосуб'єктність» [303, с.82], розуміючи «виборчу правосуб'єктність» як «можливість громадянина набувати... право участі у виборах» [303, с.80]. На наше переконання, суб'єктивні виборчі права належать громадянину постійно, а не «набуваються» у разі призначення виборів (на відміну від спеціальної виборчо-процесуальної правосуб'єктності, яка існує лише під час виборчого процесу; див. підрозділ 8.2); проте *обсяг* цих прав конкретного громадянина залежать від типу виборів, а з початком виборчого процесу конкретних виборів з'являються відповідні до обсягу права *процесуальні можливості реалізації* цих прав.

⁹⁷ Як зазначалося вище, критерії доступу до державної служби, встановлені статтею 19 Закону «Про державну службу» [776], навіть більш жорсткі, і три цензи, встановлені статтею 70 Конституції, поглинаються ними.

⁹⁸ Те, що статус виборця може бути більш широкою категорією, аніж статус носія права голосу, яскраво виразив В. Шаповал: «Загальність активного виборчого права означає, що усі громадяни, які відповідають кваліфікаційним вимогам (цензам), є виборцями і можуть, зокрема, голосувати на виборах» [433, с.368].

Поняття публічноправової дієздатності особи як юридичної характеристики статусу особи, аналогічного, проте відмінного за сферою застосування від звичного поняття цивільної дієздатності, досі не сформульоване у науці права⁹⁹. Проте окремі ідеї в цьому напрямі висловлювали різні науковці. Так, Ж.-П. Жакке говорить про *громадянську* (тобто пов'язану з громадянством) *правоздатність* особи як умову набуття права голосу [236, с.71]. Російський правознавець О. Белкін вживає термін «політично дієздатний громадянин» [57, с.287]; цей же термін використовує О. Бакумов [40, с.66]. П. Рабінович у дещо іншому контексті говорить про «державно-правоздатних суб'єктів» [433, с.123].

Характеристика публічноправової дієздатності особи як її здатності брати активну і повну участь у публічних правовідносинах, визначає спеціальний статус особи; через те, що в основі такого статусу лежить наявність «абстрактного» права голосу, доцільно позначити його терміном «статус громадянина-виборця», або *статус виборця*, оскільки громадянство ним передбачається як одна з умов його набуття. Вважаємо, що саме цей статус мав на увазі В. Шаповал, характеризуючи «абсолютне» право голосу. У зв'язку з цим право голосу у його статусному значенні часто характеризується як «первинне політичне право».

Зазначимо, що законодавче вживання терміна «виборець» істотно непослідовне і суперечливе. Так, відповідно до частини першої статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], «громадяни України, які мають право голосу, є виборцями» (це ж формулювання містить частина сьома статті 2 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Таке розуміння терміна «виборець» цілком прийнятне з огляду на те, що виборець за статусом обов'язково має право голосу на загальних загальнонаціональних виборах. Проте, відповідно до абзацу сьомої частини першої статті 3 Закону «Про місцеві вибори» [808], «громадяни України, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах [курсив наш. – Ю.К.], є виборцями». Таке розуміння цього терміна Законом «Про місцеві вибори», яке виглядає невдалою калькою з відповідних формулювань законів про загальнонаціональні вибори, не можна вважати прийнятним. Справа не лише в тому, що використання того ж терміна у різних законах з наданням йому різного змісту не відповідає вимогам формальної логіки і юридичної техніки, а отже, свідчить про низьку якість нормативного тексту. Зазначене формулювання породжує внутрішні суперечності, оскільки виявляється, що та ж особа тим же законом у той же час стосовно одних місцевих виборів має статус виборця, а стосовно інших виборцем не вважається.

Таке непорозуміння із використанням терміна «виборець» є ще одною ілюстрацією того, що «абстрактне», статусне розуміння права голосу слід відрізнити від *конкретного права голосу* на виборах відповідного типу і виду.

Очевидно, що всі (без винятку) *виборці за статусом* володіють «конкретним» правом голосу лише на *загальних загальнонаціональних виборах*. Саме такий зміст принципу загального виборчого права стосовно права голосу без подальших уточнень найчастіше підкреслюється науковцями¹⁰⁰ (див., наприклад, [126, с.94; 906, с.80; 1019, с.250]). Однак уже на повторних чи проміжних виборах народних депутатів України, які, відповідно до чинного законодавства, проводяться в окремому одномандатному виборчому окрузі (див. відповідно частину четверту статті 15, статтю 104 та частину п'яту статті 15, статтю 106 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), право голосу мають не всі виборці за статусом, а лише ті, виборча адреса яких відноситься до відповідного виборчого округу (додатковий ценз осілості, який статтею 70 Конституції не передбачений).

⁹⁹ Пропозиція щодо запровадження цієї правової категорії була висловлена автором у роботі [339].

¹⁰⁰ В. Нестерович, формулюючи принцип загального виборчого права відповідно до статті 70 Конституції, констатує «ще більш жорсткі вимоги до застосування принципу загального виборчого права... на місцевих виборах», однак не робить на цій підставі жодних висновків [566, с.235-236].

На конкретних місцевих (а для деяких категорій виборців – і на всіх місцевих) виборах право голосу також обмежене додатковими цензами (порівняно із цензами статусного права голосу, визначеними статтею 70 Конституції) – належності до територіальної громади та перебування, які впливають із статей 140 та 141 Конституції (див. підрозділ 2.3.5). Громадянин-виборець за статусом має право голосу на місцевих виборах лише на території тієї адміністративно-територіальної одиниці, до якої належить відповідна територіальна громада, але в інших територіальних громадах (тобто на інших місцевих виборах) права голосу він не має. Більше того, вище описані декілька категорій виборців за статусом, які взагалі не мають права голосу на жодних місцевих виборах.

Таким чином, «конкретне» право голосу (право голосу на конкретних виборах) залежить від типу та виду виборів¹⁰¹ (демонструє «залежність від посади, що заміщується за результатами виборів», як зауважив В. Шаповал щодо пасивного виборчого права [1194, с.317]), а отже, *не має абсолютного характеру*. Тим не менше статус виборця є передумовою (необхідною, хоча й не завжди достатньою умовою) наявності конкретного права голосу.

Зауважимо, що Конституційний суд РФ відносить до конституційного статусу виборця як активне, так і пасивне суб'єктивні виборчі права (див. [704, с.52]). Звичайно, пасивне виборче право належить до обсягу правоздатності його носія (а отже, є елементом його правового статусу); однак підкреслимо, насамперед, що не всякий виборець володіє пасивним виборчим правом на тих чи інших виборах. Саме «абстрактне» право голосу визначає достатньо загальний статус громадянина-виборця, який, як уже зазначалося, поширюється практично на всю сферу публічноправових відносин, а отже, має важливе статусне значення. Як «конкретне» право голосу, так і право бути кандидатом, які залежать від типу виборів, не мають такого широкого статусного значення.

2.3.8. Реєстрація виборців як засіб забезпечення права голосу

Активне виборче право громадян (право голосу) як право публічного характеру покладає на державу певні обов'язки: не лише не перешкоджати його реалізації суб'єктові цього права, але й створити умови для усунення будь-яких перешкод у його здійсненні (див. [1336, р.62]).

Забезпечення права голосу – це не питання заборони свавільного протиправного позбавлення права голосу чи можливості ним скористатися, що є типовим явищем для недемократичних режимів і розглядається як порушення принципу чесних виборів (див. підрозділ 5.1). Проблема забезпечення права голосу полягає у недопущенні позбавлення можливості голосувати (легально чи фактично) громадян в умовах демократії.

Такі обмеження можуть існувати на чотирьох рівнях (див. [1376]).

Суб'єкт права голосу визначається відповідно до принципу загального виборчого права, як він описаний вище. У зв'язку з цим не допускаються обмеження чи позбавлення права голосу через встановлення дискримінаційних цензів. Цей рівень забезпечення активного виборчого права можна назвати *конституційним*; він повинен встановлювати чіткі нормативні критерії наявності в особи права голосу.

¹⁰¹ Різний віковий ценз для *права голосу* в залежності від типу *загальнонаціональних* виборів встановлено в Італії: якщо загальна конституційна норма пов'язує віковий ценз права голосу із повноліттям (частина перша статті 48 Конституції Італії), то право голосу на виборах сенаторів набувається з досягненням віку 25 років (частина перша статті 58 Конституції Італії) [429, с.141, 142]. На залежність в Італії активного виборчого права від того органу, до якого проводяться вибори, звертає увагу Т. Кузнєцова [1046, с.32]. Такий приклад (хоча і рідкісний для загальнонаціональних виборів) є ще одним свідченням відсутності «абсолютного» характеру права голосу у його «конкретному» (не статусному) сенсі.

Однак існують також інші рівні забезпечення права голосу для суб'єктів, визначених конституційно. *Другий рівень* можна назвати *законодавчим*; на цьому рівні можна зустріти обмеження права голосу для осіб, які належать до певних спеціальних груп, наприклад, тих, хто проживає за межами держави, відбуває покарання у вигляді позбавлення волі чи займається певною діяльністю (зокрема, військовослужбовців). Часто такі обмеження є тимчасовими або обумовленими певними обставинами і припиняються при усуненні цих підстав. Важливо підкреслити, що обмежень права голосу на законодавчому рівні в Україні не існує (і не може існувати в силу статті 64 Конституції).

Третій рівень, який доречно назвати *процедурним*, може створювати певні труднощі чи перешкоди у здійсненні юридично наявного права голосу через встановлення (законом чи підзаконним актом) таких процедур і механізмів його реалізації, які з певних причин можуть бути ускладненими чи недоступними для окремих виборців чи навіть груп виборців. Як наголосила Венеціанська комісія, «виборче законодавство може *de facto* позбавити виборчого права суттєву частину електорату через брак спеціальних виборчих положень, що регулюють права виборців, які госпіталізовані, прикуті до ліжка, ув'язнені або тимчасово відсутні» [204, с.154]. Підкреслимо, що відповідні можливості в Україні забезпечуються, зокрема, утворенням спеціальних виборчих дільниць «у стаціонарних лікувальних закладах, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, на суднах, які перебувають у день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування» (абзац перший частини першої статті 21 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; див. також абзац другий частини другої статті 20 Закону «Про вибори Президента України» [739]).

Нарешті, *четвертий рівень* (*суспільний* чи *політичний*) – це рівень абсентеїзму, тобто неучасті у голосуванні виборців, які мають право голосу і можливість його реалізувати, однак не бажають цього. Цей рівень лежить поза сферою нормативного регулювання, а отже, і правового вивчення.

До факторів третього (процедурного) рівня, окрім спеціальних виборчих дільниць, слід віднести також альтернативні механізми голосування, розглянуті нижче у підрозділі 7.1, та важливий інститут реєстрації виборців. Останній інститут заслуговує на увагу як засіб сприяння реалізації права голосу, оскільки забезпечує юридичне оформлення **виборчого корпусу** (сукупності усіх виборців) як важливого конституційного органу держави, який виступає у ролі **народу** (*δῆμος*) в умовах режиму представницької демократії.

Практично у всіх державах розвинутої демократії і в державах, які стали на демократичний шлях розвитку, для того, щоби громадянин міг брати участь у голосуванні, йому недостатньо формально відповідати вимогам виборчих цензів, а необхідно ще бути включеним до *списку* (*реєстру*) *виборців*. Тому процеси ведення *реєстру* (*обліку*) *виборців*, формування *списків виборців* для конкретних виборів, постійного контролю за змістом персональних даних виборців, необхідних для ведення реєстру, та їх регулярного перегляду належить до центральних питань, на яких повинна бути зосереджена увага.

Взагалі кажучи, реєстр виборців не є необхідним. Практично реальним є механізм, коли кожен виборець може прийти на будь-яку виборчу дільницю у день голосування, подати паспорт чи інший документ, який засвідчує його формальну відповідність виборчим цензам і отримати виборчий бюлетень для голосування. Такий механізм гарантує реалізацію права голосу кожним виборцем держави, а отже, відповідає принципу загального виборчого права.

Однак при цьому потрібні додаткові заходи для забезпечення принципів рівного виборчого права та одноразового голосування. Як зазначають експерти БДПЛ/ОБСЕ, зустрічаються такі додаткові заходи захисту, як «маркування пальців виборця чорнилом

чи проставлення штампів у документах, які посвідчують особу виборця» [986, с.34]. На практиці, у Латвії, де подібний механізм застосовувався протягом 1990-х років, одноразовість голосування забезпечувалася проставленням штампа у паспорті [1167, с.25]. Такий механізм має істотні недоліки. З принципової точки зору він порушує вимогу нерозголошення інформації про участь виборця у голосуванні: штамп у паспорті доступний для огляду у кожній ситуації, де необхідне посвідчення особи та громадянства його власника¹⁰². Інші недоліки цього способу забезпечення права голосу мають радше організаційний характер, що не зменшує їх ваги. Зокрема, у таких обставинах невідома наперед орієнтовна кількість виборців взагалі (що утруднює, якщо не робить неможливим належний поділ на виборчі округи), а також тих, хто може прийти на конкретну виборчу дільницю для голосування, що створює проблеми із нерівномірним навантаженням на дільничні виборчі комісії, забезпеченням необхідної кількості виборчих бюлетенів та обладнання приміщень для голосування. Ці та інші проблеми змусили відмовитися від такого підходу у Латвії [1167, с.25; 1297, р.21].

Таким чином, попередній (сформований заздалегідь перед виборами) або постійний реєстр виборців є більш ефективним заходом, спрямованим на виконання обов'язку держави щодо створення умов для забезпечення права голосу усім виборцям. Як зазначають міжнародні експерти, «без правильно складених списків виборців проведення демократичних виборів виглядає неможливим» [1418, р.5].

Звернемо увагу на те, що у такому контексті часто ототожнюються два поняття – «реєстр виборців» та «списки виборців»; однак їх повне ототожнення є помилковим¹⁰³.

Експерти БДПЛ/ОБСЕ пропонують таке визначення *реєстру виборців*: «це набір даних всіх виборців, які мають право голосувати на конкретних виборах» [986, с.15]. Проте, враховуючи, що коло носіїв права голосу для різних виборів істотно відрізняється, такий підхід, орієнтований на конкретні вибори, є незадовільним: формування окремих реєстрів для різних виборів не можна вважати оптимальним підходом. Тому *реєстром виборців* слід вважати *банк (базу) даних, який містить достатній для індивідуальної ідентифікації набір персональних даних усіх виборців за статусом*. Відповідне нормативне регулювання складає правовий інститут, який доцільно назвати *інститутом загальної реєстрації виборців*.

Що ж стосується конкретних виборів, відповідну функцію виконує *інститут списків виборців*. *Списки виборців – це документи, складені на основі відомостей реєстру виборців, які включають мінімальні персональні дані лише тих виборців, які мають право голосу на відповідних виборах* (загальнонаціональних чи конкретних місцевих). На відміну від реєстру виборців, який структурований відповідно до адміністративно-територіального устрою (на основі відомостей про місце проживання виборців), списки виборців складаються *подільнично* (за спільним місцем голосування виборців, включених до окремого списку). За визначенням фахівців БДПЛ/ОБСЕ, «список виборців... є набором записів усіх осіб, які мають право голосувати і приписані до конкретної виборчої дільниці» [986, с.15].

Тим не менше обидва інститути – загальної реєстрації виборців і списків виборців – є тісно пов'язаними як змістовно і функціонально, так і за своїм призначенням. Основне їх завдання – створення необхідних умов для реалізації усіма виборцями їх права голосу. Однак забезпечення реалізації принципу загального виборчого права при цьому

¹⁰² Венеціанська комісія звертає увагу, що «слід запобігати оприлюдненню списків виборців, які проголосували» [363, с.166] з метою недопущення політичного тиску. У спеціальному документі, присвяченому цій проблемі, Комісія підкреслює, що виняткові випадки, у яких може бути доступна інформація, хто з виборців взяв участь у голосуванні, стосуються лише проблем виборчого процесу, зокрема, підготовки та розгляду скарг, і лише в умовах належного контролю [1367].

¹⁰³ Щодо практичної ілюстрації відмінностей між реєстром виборців і списками виборців, а також між технологіями їх функціонування див. [1076].

поєднується із гарантуванням принципів рівного виборчого права¹⁰⁴ та одноразового голосування¹⁰⁵ [557, с.189] (див. також [1323, р.19; 1418, р.5]). Як зазначає Венеціанська комісія, «належне ведення реєстрів виборців має істотне значення для гарантування загального виборчого права» [363, с.155]. Є. Бучковський зазначає, що облік виборців виконує «щонайменше потрібну функцію: 1) забезпечує загальність виборів [точніше, загальне виборче право. – Ю.К.]...; 2) забезпечує засаду рівності виборів [точніше, рівного виборчого права. – Ю.К.] у формальному сенсі...; 3) забезпечує правомірність виборчого процесу, оскільки... правильність змісту підлягає загальному суспільному контролю і охоплюється оскарженням» [1253, с.94-95].

Обмежимося в основному розглядом інституту загальної реєстрації виборців, який визначає засади і порядок ведення обліку усіх виборців, не вникаючи у специфічні риси інституту списків виборців.

У практиці різних держав існують дві основні системи реєстрації виборців – *обов'язкова* (імперативна, пасивна), і *факультативна* (активна), кожна з яких має свої різновиди. За визначенням БДППЛ/ОБСС, «в “активній” системі реєстрації виборці повинні вчиняти дії для того, щоб зареєструвати у відповідних органах влади свій намір брати участь у виборах. Це може робитися перед кожними виборами або на постійній основі. ... В “пасивній” системі реєстрації виборців від виборців не вимагається якихось конкретних дій для того, щоб бути внесеними до списків виборців [точніше, *реєстру* виборців. – Ю.К.]» [986, с.23]. Кожна з цих систем має свої переваги і недоліки.

При системі *обов'язкової реєстрації* виборців обов'язок турбуватися про те, щоби кожен громадянин, наділений виборчим правом, був внесений до списку виборців, покладений на державу, яка зобов'язана включити кожного виборця до реєстру безвідносно до його власного бажання брати участь у виборах. Як слушно зазначають С. Фіцак та М. Бучин, «така система є дієвою та доречною у тому випадку, коли існують надійні перевірені дані про громадян, які можна використати для формування виборчих списків» [1139, с.106]. Як правило, за основу беруться відомості реєстру громадян держави чи реєстру фізичних осіб, як це відбувається, наприклад, в Угорщині [932, с.42-43].

При системі *факультативної реєстрації* законодавець навіть формально не ставить мети добитися внесення у виборчі списки усіх громадян, наділених правом голосу. Реєстрація у списках проводиться тільки *за ініціативою самого виборця*, тоді як до повноважень відповідного органу влади входить завдання не допустити кратного включення виборців та не надати можливості участі у виборах особам, які не мають, відповідно до встановлених цензів та інших обмежень, права голосу. Дослідники зазначають, що «недоліком цієї системи є те, що такий спосіб формування списків виборців істотно викривляє відомості про кількість та склад електорату, оскільки тут не враховуються пасивні виборці, які не потурбувалися про реалізацію свого виборчого права» [1139, с.106]. На можливість такої системи реєстрації вказували Ю. Тодика та О. Бандурка; як приклад, наводилася система реєстрації, прийнята в Мексиці [1117, с.34]. Подібна система реєстрації існує досі у цій країні (див. [1240, р.22]), а також у США; як зазначає Р. Судрієт, «в Америці тягар реєстрації покладається на самого громадянина. ... багато американців втрачають право голосу, тому що не розуміють правил, які регулюють реєстрацію виборців» [1440, р.42].

Кодекс належної практики у виборчих справах допускає обидві системи [363, с.155]. Проте, як зазначає П. Гаррон, пасивна система реєстрації (яка покладає обов'язок забезпечення реєстрації на державу) частіше застосовується в Європі [1343, р.46]. Зауважимо, що Декларація про критерії вільних і чесних виборів, прийнята Міжпарламентським

¹⁰⁴ Див. розділ 3.

¹⁰⁵ Цей принцип розглянутий у підрозділі 7.4.

союзом, у пункті 4.1 визнає обов'язок держави «встановити ефективну, безсторонню та недискримінаційну процедуру реєстрації виборців» [188].

Кожна із зазначених систем реєстрації може функціонувати на загальнодержавному рівні (бути централізованою) або на місцевому рівні (як правило, на рівні територіальної громади); в останньому випадку реєстр виявляється розосередженим. Місцевий рівень ведення реєстру виборців традиційно використовується у багатьох європейських державах; його зручність полягає в тому, що орган, уповноважений вести реєстр, має справу з відносно невеликою кількістю виборців. Централізований реєстр, у свою чергу, відрізняється вищим рівнем повноти і точності. Як зазначає А. Цімдарс, «при централізованій системі виборець не може бути “ніде”. Він обов'язково буде “десь”, причому в строго визначеному місці» [1167, с. 32]. Крім того, централізована форма реєстру полегшує уникнення подвійного включення виборця до реєстру; розосереджені реєстри ускладнюють боротьбу з кратними включеннями виборця до реєстрів різних територіальних громад, що може призвести до створення умов для протиправного кратного голосування виборця.

Нарешті, з точки зору часового фактору кожен варіант системи реєстрації виборців має два підвиди – постійної або періодичної реєстрації. Система *постійної реєстрації* передбачає одноразове включення виборця до реєстру (чи волею держави, чи за бажанням виборця) і постійне зберігання відомостей про нього у відповідній базі даних. Система *періодичної реєстрації* передбачає тимчасове зберігання відомостей про виборців – наперед визначений строк або до наступних чергових виборів, – після чого реєстр анулюється і складається заново. В останньому випадку єдиний реєстр як такий може не існувати, і реєстрація виборців здійснюється шляхом складання подільничних списків виборців (тимчасовий розосереджений реєстр).

Для того, щоб реєстрація виборців належним чином забезпечувала поставлені перед нею завдання, вона повинна відповідати певним базовим засадам. Експерти БДПЛ/ОБСЄ формулюють три такі вимоги – інклюзивність (повнота), достовірність (точність) та прозорість (публічність) реєстру [986, с. 7] (див. також [1324, р. 23]). По суті, ці вимоги (разом із вимогою одноразового включення виборця до реєстру) відіграють роль *інституційних принципів правового інституту реєстрації виборців*.

Принцип інклюзивності (повноти) реєстру виборців безпосередньо впливає з галузевого принципу загального виборчого права. Щоб останній принцип був забезпечений, реєстр має включати відомості про всіх виборців держави, у тому числі тих, хто недавно набув статусу виборця (досяг віку 18 років, вступив у громадянство України, відновив дієздатність); виборець, не включений до реєстру, практично буде позбавлений можливості реалізувати своє право голосу.

Принцип одноразового включення є безпосереднім наслідком («проекцією») на інститут реєстрації виборців) принципу одноразового голосування (див. підрозділ 7.4).

Принцип точності (достовірності відомостей) реєстру виборців є наслідком не лише принципів загального та рівного (у його формальному аспекті стосовно права голосу) виборчого права, але й принципу одноразового голосування. Узгодження цих принципів вимагає встановлення достатньо чітких та однозначних процедур формування відомостей реєстру та внесення до них змін.

Кодекс належної практики у виборчих справах формулює критерії достовірності списків (відповідно до Пояснювальної доповіді – реєстру) виборців, до яких відносить вимоги: постійності; регулярного оновлення; оприлюднення (публічності); можливість ініціативної реєстрації виборця, не внесеного до реєстру; можливість внесення виправлень у записи реєстру з ініціативи виборця [363, с. 145, 156]. На думку фахівців ОБСЄ/БДПЛ, «існує декілька аспектів точності...: кожен набір даних повинен бути прив'язаний до одної особи, яка має право голосувати; інформація має бути свіжою, відобразити

останні зміни цивільного стану чи місця проживання, а також інші події в житті особи; список повинен бути повним, включати всіх осіб, які мають право голосувати; відомості не повинні містити орфографічних чи інших помилок» [986, с.45]. Неважко бачити, що зазначені вище вимоги стосуються як точності, так і повноти (інклюзивності) реєстру.

На наше переконання, принцип точності (достовірності) реєстру за своїм змістом має три аспекти. По-перше, це вимога одноразового включення виборця до реєстру: точність відомостей про виборців виключає можливість кратного включення одного і того ж виборця. Це вимагає використання відомостей про виборця в обов'язі, необхідному для його однозначної ідентифікації з урахуванням можливості зміни ним місця проживання. По-друге, достовірність відомостей реєстру вимагає їх актуальності, тобто відповідності дійсному правовому становищу виборця з урахуванням можливих змін певних аспектів їх цивільного стану (зокрема, зміни прізвища, імені чи по батькові) та його актуального місця проживання. Це передбачає постійне або регулярне оновлення відомостей реєстру на підставі повідомлень відповідних органів (установ), у розпорядженні яких є відповідна інформація, або за рахунок постійного чи періодичного контакту з виборцями. По-третє, реєстр повинен забезпечити виключення (неможливість включення до списків виборців, які складаються на основі відомостей реєстру) осіб, які втратили право голосу, насамперед померлих, а також тих, хто втратив громадянство чи визнаний недієздатним. Це може бути досягнуто або виключенням з реєстру записів про таких осіб, або, навпаки, їх зберігання із зазначенням відомостей про смерть чи втрату виборчих прав, що унеможливило включення таких осіб до списків виборців.

Жодна із зазначених вище систем реєстрації виборців у «чистому» вигляді не забезпечує належного дотримання цих двох інституційних принципів реєстрації; оптимальні системи поєднують у різних пропорціях елементи усіх описаних вище систем. Так, наприклад, актуальність відомостей постійного реєстру можна забезпечити лише у поєднанні з їх неперервним чи періодичним оновленням (переглядом), що характерно для періодичної реєстрації; обов'язкова реєстрація, яка здійснюється державою, допускає також ініціативні звернення виборців, як у факультативній реєстрації; нарешті, централізований характер реєстру, незважаючи на свої позитивні характеристики, потребує постійного чи періодичного контакту з виборцями, що має наслідком його розосереджений характер; навпаки, локальне ведення реєстру вимагає певних елементів його централізації для повноти охоплення виборчого корпусу.

Поєднання різних елементів яскраво ілюструється тими вимогами, які ставить конституційне право Франції до реєстру виборців. Як зазначає Ж. Булуа, система реєстрації має відповідати таким вимогам:

1. *Комунальність*: базовий рівень ведення реєстру і формування списків повинен бути на рівні найнижчої одиниці адміністративного поділу – комуни¹⁰⁶; таким чином, органами ведення реєстру виборців виступають уповноважені органи місцевого самоврядування.

2. *Загальність*: усі громадяни, наділені активним виборчим правом, мають бути внесені до реєстру; реєстр обслуговує всі політичні вибори в державі.

3. *Публічність*: списки виборців повинні бути відкриті для ознайомлення кожним виборцем.

4. *Постійність*: реєстр повинен бути постійним і формуватися не на конкретні вибори, а на певний період незалежно від дати призначення виборів (реєстр виборців переглядається і фіксується на кожен рік станом на 1 лютого поточного року).

¹⁰⁶ Французьке поняття «комуна» (*commune*) найбільше відповідає польському поняттю «гміна» (*gmina*) чи російському «муніципальне утворення», тобто, на відміну від вітчизняного поняття «територіальна громада», позначає одночасно як адміністративно-територіальну одиницю найнижчого рівня, так і спільноту мешканців цієї одиниці.

5. *Переглядабельність*: списки виборців підлягають уточненню та доповненню для врахування змін у складі виборчого корпусу (див. [1417, с.662-663]).

Розглянемо в загальних рисах, як основні інституційні принципи повноти і точності відомостей реєстру забезпечуються системами реєстрації, прийнятими в Росії, Польщі та в Україні.

У Російській Федерації «всі громадяни... , які володіють активним виборчим правом, підлягають реєстрації (обліку)» [58, с.698]. Уже це формулювання науковця засвідчує, що система реєстрації виборців має обов'язковий (пасивний) характер.

Тим не менше, система реєстрації виборців, яка функціонує у Російській Федерації передбачає певне поєднання елементів різних підходів. Основи її регулювання закладені статтею 16 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], однак у повному обсязі система реєстрації виборців врегульована підзаконним актом – Положенням про Державну систему реєстрації (обліку) виборців, учасників референдуму в Російській Федерації (далі – Положення про реєстрацію), затвердженим постановою ЦВК РФ № 164/1084-4 від 29 грудня 2005 р. з наступними змінами¹⁰⁷ (див. [660]).

Зазначена система містить дві складові. Перша складова, яку названо обліком виборців, функціонує на місцевому рівні: відповідно до частин другої та третьої статті 16 Федерального закону «Про основні гарантії...», пунктів 2.1, 2.2 Положення про реєстрацію, «облік виборців, учасників референдуму, які проживають на території муніципального утворення, здійснюється главою місцевої адміністрації муніципального району, міського округу, внутрішньо міської території міста федерального значення», а «військовослужбовців, членів їх сімей... здійснюється командиром військової частини» [660]. Такий облік виборців є традиційним для Російської Федерації. Однак, за свідченням І. Шарапової, у 2005 р. було прийнято «рішення про формування федеральної бази даних виборців Російської Федерації та її регіональних і територіальних фрагментів як складової частини єдиної трирівневої архітектури» [1206, с.69], тобто, по суті, другої складової, яка має два рівні (федеральний і регіональний). Ця єдина трирівнева система (друга складова системи реєстрації) функціонує в електронному вигляді як підсистема Державної автоматизованої системи «Вибори» під управлінням Центральної виборчої комісії РФ та виборчих комісій суб'єктів федерації. Таким чином, російська система реєстрації поєднує централізований та розосереджений формати функціонування.

Система реєстрації виборців побудована виключно як обов'язкова (автоматична). Облік виборців та формування електронної бази даних системи реєстрації здійснюються лише на основі повідомлень уповноважених органів влади, керівників установ та військових частин. Публічний контроль відомостей про виборців не передбачений; виборець має право лише на «безперешкодний доступ до документованої інформації (персональних даних) про себе, що міститься в базі даних», а також «на уточнення цієї інформації з метою забезпечення її повноти і достовірності» (частина дванадцята статті 16 Закону «Про основні гарантії...» [582]).

Оновлення бази даних системи реєстрації відбувається за повідомленнями уповноважених органів влади, керівників установ та військових частин, які надходять на перший (місцевий) рівень обліку постійно і регулярно – «не рідше ніж один раз на місяць, а за 10 і менше днів до дня голосування – щоденно» – передаються до виборчої комісії суб'єкта федерації (пункт 2.14 Положення про реєстрацію [660] в редакції від 19 квітня 2017 р.; див. [574]).

Таким чином, російська система реєстрації виборців побудована за підходом обов'язкової реєстрації (без допущення ініціативи виборців), поєднує централізовану і розосе-

¹⁰⁷ Станом на серпень 2017 р. текст документа на сайті ЦВК РФ не відображав істотних змін до нього, внесених постановою ЦВК РФ № 80/696-7 від 19 квітня 2017 р. [574].

реджену побудову і включає механізм регулярного оновлення відомостей про виборців, які містяться у базі даних реєстру.

Польська система реєстрації виборців регулюється статтями 18-25 Виборчого кодексу Польщі [1380], а також, більш детально, підзаконним актом – Розпорядженням міністра внутрішніх справ і адміністрації [1429]. Як встановлено § 5 статті 18 Виборчого кодексу, «реєстр виборців підтверджує право вибирання і право вибиральності» (тобто і активне, і пасивне виборче право).

Польська система реєстрації виборців є класичним прикладом розосередженої системи: кожна гміна (громада) веде окремий реєстр виборців на підставі загальнодержавної системи реєстрації фізичних осіб¹⁰⁸, централізованого реєстру виборців не існує. Особливістю реєстрів виборців Польщі, пов'язаною з членством у ЄС, є те, що кожен реєстр складається з двох частин. Частина А містить дані про виборців – громадян Польщі; до частини В внесені дані про громадян ЄС, які не є громадянами Польщі, однак проживають постійно у відповідній гміні і мають право голосу на виборах до Європарламенту та до рад гмін (§§ 6-9 статті 18 Виборчого кодексу [1380]).

Система реєстрації, передбачена Виборчим кодексом Польщі, змішана: усі громадяни Польщі, які мають зареєстроване місце проживання у гміні, автоматично вносяться до реєстру (§ 8 статті 18 Виборчого кодексу); водночас особи, які не зареєстровані у гміні, хоча й постійно у ній проживають, або які не мають місця проживання, а також особи, які включаються до частини В реєстру, вносяться до реєстру за їх власною заявою (стаття 19 кодексу [1380]).

Відсутність централізованого реєстру слід вважати істотним недоліком системи. Зокрема, із наявних нормативних актів, які регулюють ведення реєстрів, неясно, чи забезпечується уникнення кратного включення виборця до реєстрів у різних гмінах. Єдиний захід, передбачений згаданим вище Розпорядженням міністра внутрішніх справ і адміністрації, стосується осіб, які не мають зареєстрованого місця проживання у гміні; вони вносяться до реєстру у гміні за їх заявою: відповідно до пункту 1 § 7 Розпорядження, у цьому разі вїт гміни передає повідомлення про це до тої гміни, в якій виборець має зареєстроване місце проживання [1429]. Польський правознавець А. Кіселевіч підкреслює, що «центральный реєстр, ведений в електронній формі з дотримання засади відкритості, значно додав би до гарантування чесності і достовірності виборів» [1381, s.95].

В Україні інститут реєстрації виборців тривалий час був чи не найбільш консервативним інститутом виборчого права, успадкованим від радянської практики. Використовувалася система тимчасового розосередженого реєстру, який базувався на системі періодичної (пов'язаної з періодичністю виборів) обов'язкової реєстрації: «реєстр виборців» мав вигляд списків виборців, які склалися *ad hoc* дільничними виборчими комісіями на підставі відомостей органів місцевого самоврядування¹⁰⁹. За своїм задумом ця система могла б мати певні переваги, оскільки теоретично (за належної реалізації) вона здатна більш точно і повно відображати актуальний стан виборчого корпусу. Однак, як засвідчила практика, при цьому допускалися значні відхилення змісту реєстру (списків) виборців від дійсності. З огляду на низьку компетентність членів виборчих комісій, невисоку достовірність інформації, що їм надавалася, та недостатній час для ретельної перевірки під час виборчого процесу, якість списків виборців (в аспекті їх повноти та точності) була вкрай низькою, постійно породжувала конфлікти і тому зазнавала критики (див., наприклад,

¹⁰⁸ Кожен громадянин Польщі і кожен іноземець, який постійно проживає в Польщі, внесений до загальної реєстраційної системи PESEL (*Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności* – Загальна електронна система реєстру населення) із присвоєнням йому унікального «реєстраційного номера PESEL». Жодних винятків, які дозволяють не отримувати такий номер, законодавство Польщі не передбачає.

¹⁰⁹ Слід мати на увазі, що органи місцевого самоврядування в Україні тоді не здійснювали реєстрації громадян за місцем проживання; ця функція у той час належала до повноважень державних органів внутрішніх справ.

[314, с.99; 1071, с.173; 1097, с.102-103]). Ці причини стали підставою виникнення ідеї щодо створення єдиного загальнодержавного реєстру виборців.

Традиційна система складання списків виборців застосовувалася в Україні до 2005 р., коли поступово, у декілька етапів, почали формуватися передумови для запровадження єдиного Державного реєстру виборців.

Ідея Державного реєстру виборців як єдиного централізованого і водночас розосередженого банку даних про усіх виборців України вперше набула форми конкретної пропозиції у проекті Закону «Про гарантії виборчих прав громадян» 2003 р. [892]; згодом положення стосовно реєстру виборців були виділені в окремий законопроект [893]. Однак перший етап формування єдиного реєстру виборців був започаткований Законом «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р.

Статті 39 та 40 зазначеного Закону передбачали періодичне (перед кожними виборами) завчасне (за шість місяців до дня голосування на виборах) складання та уточнення загальних списків виборців по кожному селу, селищу, місту, району у містах Києві та Севастополі. Після завершення процедур уточнення, які передбачали звернення до кожного виборця, щодо якого існували сумніви у достовірності інформації, за заходів публічного контролю, усі загальні списки виборців передавалися до ЦВК в електронній формі (частина тринадцята статті 40 зазначеного Закону [765]).

Таким чином, визначена Законом 2005 р. процедура передбачала фактично створення системи періодичної (перед кожними черговими виборами) загальнодержавної реєстрації виборців. Хоча така система спрацювала лише один раз (перед виборами народних депутатів України 2006 р.), складені у 2005 р. загальні списки виборців не лише двічі використовувалися для складання подільничних списків виборців (під час виборів 2006 та 2007 рр.), але й надали можливість здійснити первинне наповнення бази даних Державного реєстру виборців відразу після створення його інформаційно-телекомунікаційної системи.

З прийняттям у 2007 р. Закону «Про Державний реєстр виборців» [772] Україна перейшла на систему постійної обов'язкової реєстрації виборців. Таким чином, в Україні функціонування реєстру виборців практично повністю урегульоване на законодавчому рівні.

Державний реєстр виборців побудований і функціонує на основі обов'язкової (пасивної) системи реєстрації, є постійним і періодично поновлюваним; водночас він використовує також елементи інших систем реєстрації: передбачає можливість ініціативного звернення виборців щодо включення до реєстру чи уточнення відомостей реєстру, а також поєднує централізований і розосереджений характер. Останнє можливе виключно за рахунок того, що Державний реєстр виборців є «автоматизованою інформаційно-телекомунікаційною системою» (стаття 1 Закону) і ведеться в електронній формі¹¹⁰ (частина перша статті 13 Закону [773]). Це дозволяє сумістити централізовану базу даних із розосередженими пунктами доступу (читання і запису) до цієї бази даних.

Основні засади ведення реєстру виборців, визначені частиною першою статті 3 Закону «Про Державний реєстр виборців», є, по суті, конкретизацією зазначених вище інституційних принципів реєстрації виборців. Так, вимоги загального характеру, повноти відомостей, постійного характеру (пункти 2, 3, 6 частини першої статті 3 Закону [773]) є проявами принципу повноти відомостей реєстру, тоді як достовірність відомостей, однократність включення виборця, поновлюваність відомостей і захищеність (пункти 4, 5, 8, 9 частини першої статті 3) – проявами принципу точності (достовірності) відомостей реєстру.

Основним джерелом відомостей про виборців, як це прийнято в системах пасивної реєстрації, є інформація, що перебуває у розпорядженні низки державних органів, органів

¹¹⁰ Як зазначає П. Гаррон, «надзвичайно важливого значення набуває створення централізованого комп'ютеризованого і постійно оновлюваного реєстру виборців» [1343, р.48].

місцевого самоврядування, установ, організацій¹¹¹ (перелік таких органів, установ, організацій міститься у статті 22 Закону); така інформація регулярно (щомісячно) передається органам ведення Реєстру. Водночас кожен виборець має право сам звернутися до органу ведення Реєстру щодо свого включення до Реєстру чи зміни своїх персональних даних (статті 19, 20 Закону).

Закон «Про Державний реєстр виборців» отримав позитивну оцінку з боку Венеціанської комісії та БДПЛ/ОБСС. У Спільному висновку щодо цього Закону ці авторитетні міжнародні організації зазначили: «У цілому це старанно продуманий закон... Створення постійного, регулярно поновлюваного Реєстру виборців є помітним підвищенням попередньої довіри до *ad hoc* списків виборців, що склалися *ex nihilo* на кожні вибори... цей закон повинен зробити значний внесок у захист та реалізацію права голосу в Україні» [1050, с.406]. За підсумками перших років функціонування система Державного реєстру виборців отримала не лише високі оцінки вітчизняних фахівців, але й визнання на міжнародній арені. Як зазначає ЦВК, «на міжнародній конференції Cisco Expo-2009 АІТС “Державний реєстр виборців” була нагороджена як найкращий телекомунікаційний проект року в категорії “Проект загальнодержавного рівня. Телекомунікаційна інфраструктура”» [193].

Третій із принципів інституту реєстрації виборців – *принцип публічності (прозорості) реєстру виборців* – має природу, яка дещо відрізняється від двох попередніх, і є найбільш дискусійним. Проблема полягає у тому, що реєстр містить *персональні дані* виборців, внаслідок чого вимога публічності реєстру вступає в конфлікт з конституційним правом особи на приватність, закріпленим у частині другій статті 32 Конституції України, яке до того ж належить до основних прав людини, визнаних міжнародно-правовими зобов’язальними актами (див. статтю 17 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. [538], статтю 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. [408]).

Тим не менше, принцип прозорості реєстрації виборців належить до міжнародних виборчих стандартів і, по суті, є «проекцією» на інститут реєстру виборців галузевого *принципу чесних виборів* (див. розділ 5). Так, вимога публічності списків (реєстру) виборців передбачена Кодексом належної практики у виборчих справах (пункт I.1.2.iii Керівних принципів [363, с.145]). Як зазначають експерти БДПЛ/ОБСС, «право голосу порушується, якщо виборча система не забезпечує точності списків виборців і таким чином або позбавляє можливості проголосувати повноважних виборців, або допускає незаконне голосування»; у зв’язку з цим стверджується: «безвідносно до того, яка система застосовується для формування і ведення реєстру виборців, необхідно, щоб така система була прозорою і відкритою для перевірки виборцями, політичними конкурентами та спостерігачами за виборами. Хоча й існують важливі міркування приватності, яким може надаватися різна вага у різних країнах, повинен бути наданий доступ до списків виборців для проведення їх перевірки. У багатьох країнах політичним конкурентам та спостерігачам не лише дозволено перевірка списків виборців, але їм надаються копії реєстру. Комп’ютеризація реєстру виборців дозволяє недороге і легке копіювання даних на компакт-диски чи інші носії інформації, що підвищує здатність виборчої адміністрації

¹¹¹ Оскільки Єдиний державний реєстр фізичних осіб в Україні все ще перебуває на стадії становлення, Державний реєстр виборців не може базуватися на цьому реєстрі. Більше того, у зв’язку із запровадженням реєстрів територіальних громад (див. статтю 11² Закону «Про свободу пересування...» [846]) як інструменту обліку усіх мешканців громади законом передбачена зворотна можливість – одноразове передання відомостей Державного реєстру виборців про громадян України – жителів відповідних сіл, селищ, міст для первинного наповнення реєстрів територіальних громад (див. пункт 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [763]).

заохочувати перевірку списків виборців, веде до поліпшення точності списків виборців і вищій суспільній довірі до виборчого процесу» [1336, р.58, 62].

В іншому документі БДПЛ/ОБСЄ вказується: «Прозорий... процес реєстрації виборців ...одночасно виступає як засіб захисту від спроб маніпулювання процесом»; «прозорий процес реєстрації передбачає відкритий доступ до реєстру і списків виборців для їх перевірки до дня виборів... У період підготовки до виборів належною практикою є, якщо власті публікують попередні списки виборців і вивішують їх у зручних для виборців місцях протягом визначеного періоду часу з метою проведення громадської перевірки» [986, с.7, 39, 40].

Таку позицію поділяють вітчизняні фахівці. Так, Ж. Усенко-Чорна підкреслює: «Головна функція Реєстру [виборців. – Ю.К.] більшою мірою полягає в забезпеченні транспарентності виборчого процесу та унеможливленні будь-яких спроб маніпулювання кількісними характеристиками виборчого корпусу» [1124, с.31]. Як зазначають С. Фіцак і М. Бучин, «важливою умовою повноти та достовірності виборчих списків є їхня публічність. Вона передбачає можливість електорату вільно ознайомлюватися із виборчими списками та виправляти помилкові дані чи домагатися включення себе у списки у разі безпідставної відсутності. Враховуючи той факт, що ведення виборчого реєстру та формування виборчих списків є дуже складною роботою, яка не застрахована від недоліків та неточностей, ... публічний доступ до реєстру виборців є надзвичайно важливим для підвищення якості та законності процесу реєстрації виборців» [1139, с.107].

Проте такої позиції дотримуються не всі науковці. Свого часу В. Алсуф'єв висловлював сумнів щодо відповідності системи обов'язкової реєстрації сутності суб'єктивного права голосу та праву на захист персональних даних. Науковець вважав, що включення до бази даних реєстру виборців, а тим більше до списків виборців, які підлягають публічному контролю, персональних даних особи, яка не збирається брати участь у голосуванні на виборах, є порушенням її права на повагу до приватного життя і захист конфіденційної інформації про особу; розв'язання цієї проблеми вбачалося у включенні особи до списків виборців виключно за особистою заявою [13, с.76]. В. Колісник, коментуючи положення частини третьої статті 40 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], яка надає право виборцю ознайомлюватися зі списками виборців і перевіряти правильність відомостей щодо «себе особисто та інших осіб», тим не менше стверджує, що «загальне ознайомлення виборця зі списком виборців означає право виборця ознайомитися тільки з тими відомостями... , що стосуються його особисто»; науковець аргументує таку позицію «необхідністю забезпечити захист персональних даних інших виборців»¹¹² [255, с.135, 136].

З позицій захисту персональних даних особливо гостро критикує принцип публічності реєстру (списків) виборців В. Серьогін, базуючись на розробленій ним доктрині «прайвесі» [1008]. Аргументація науковця заслуговує на детальний розгляд.

Вихідним пунктом критичної позиції В. Серьогіна є визнання, що виток проблем з персональними даними громадян стало запровадження загального права голосу, оскільки «забезпечення загального й рівного виборчого права вимагає чіткої ідентифікації виборців, для чого використовується низка персональних даних», через що «постала проблема чіткого обліку осіб, які мають активне виборче право» [1007, с.51, 50].

¹¹² Автору доводилося неодноразово спростовувати таку аргументацію, зокрема, за допомогою запитання: хто може оскаржити включення до списків виборців померлої особи, якщо факт її включення до списку ніхто з живих виявити не може? Очевидно, це ж питання стосується навмисного безпідставного (тобто протиправного) включення до списків виборців певних осіб (з їх відома) з метою деформувати результати голосування виборців. Таким чином, уявлення про обмежене ознайомлення виборця з відомостями у списку виборців «виключно про себе» відкриває широкі можливості (неодноразово засвідчені практикою виборів) виборчих зловживань і фальсифікацій.

В. Серьогін вказує на неприпустимість оприлюднення відомостей про адреси житла громадян. При цьому науковець називає як негативне явище масову розсилку агітаційних матеріалів чи вітань за адресами виборців, дещо емоційно заявляючи: «Виборець виявляється абсолютно незахищеним перед цією непроханою хвилею уваги. Непоодинокими є випадки, коли потенційним виборцям занадто енергійні активісти фактично примусово “всовують” матеріали передвиборної агітації, ходять по домівках з агітаційними промовами тощо. У підсумку прайвесе виборця залишається нещадно розчавленим за мовчазної підтримки виборчого закону» [1007, с.53-54].

Дійсно, адреса особи, як і дата та місце її народження, віднесені до конфіденційної інформації про фізичну особу (частина друга статті 11 Закону «Про інформацію» [803]; див. також рішення Конституційного Суду України 1997 р. у справі К.Г. Устименка [939]). Однак зазначимо, що реєстр чи списки виборців є далеко не єдиним джерелом адрес житла громадян; досить згадати про достатньо поширені телефонні книги¹¹³. А практика агітаційної кампанії «від дверей до дверей» є широко відомим способом проведення передвиборної агітації, винайденим не в Україні і не на початку ХХІ ст. (див., наприклад, [123, с.83; 221, с.136-137]).

Однак, оскільки цей закид пов'язаний із проблемою захисту персональних даних, він заслуговує на дещо більш загальний розгляд у контексті розуміння конфіденційності персональних даних особи, до якого ми звернемося нижче.

В. Серьогін ставить під сумнів саму мету реєстру виборців – повну і точну реєстрацію усіх, хто має статусне право голосу в Україні, закидаючи законодавцю, який «акцентує увагу на головному завданні: у будь-який спосіб виявити і занести до реєстру всіх осіб, що мають право голосу на виборах, з'ясувати і задокументувати всі необхідні персональні дані». Однак, на думку науковця, «слід усвідомлювати, що реєстрація геть усіх виборців не може бути самоціллю» [1007, с.52]. З цією позицією погодитися не можна. Як уже зазначалося вище, обов'язкова (пасивна) система реєстрації виборців, прийнята в Україні і найбільш поширена в Європі, якраз і має своїм завданням (метою) реєстрацію «геть усіх виборців», що й знаходить свій вираз у принципі повноти реєстру.

В. Серьогін особливо наголошує: «Якщо наявність серед цих даних прізвища, імені, по батькові, дати народження та місця проживання виглядає цілком виправданим з огляду на перелік вимог, що ставляться до носіїв активного виборчого права, та організацію голосування за територіальним, а не виробничим принципом, то навіщо вимагати від виборця вказувати місце народження – не зрозуміло» [1007, с.51-52]. Ця позиція вимагає певного пояснення.

Оскільки реєстр виборців має забезпечити не лише повноту включення виборців, але й одноразовий характер включення, виникає проблема надійної ідентифікації особи виборця через мінімальний, однак необхідний набір його ідентифікаційних персональних даних. У більшості держав, які мають реєстри фізичних осіб (чи громадян держави), кожна особа отримує певний постійний реєстраційний номер, який служить таким ідентифікаційним маркером; прикладом є згаданий вище ідентифікаційний номер PESEL, який запроваджено у Польщі. Проте в Україні досі повноцінного реєстру фізичних осіб не існує¹¹⁴. Навіть т. зв. «ідентифікаційний код платника податку», який широко використовується у

¹¹³ Якщо брати до уваги незаконну практику, досить згадати про поширений нелегальний продаж баз даних паспортних служб у той час, коли для підтримки висування кандидатів необхідна була велика кількість підписів виборців, а Державний реєстр виборців ще не існував.

¹¹⁴ Чинна редакція Закону «Про Державний реєстр виборців» передбачає включення до набору ідентифікаційних персональних даних «унікального номеру запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (якщо така інформація внесена до паспорта громадянина України)» (пункт 6 частини першої статті 6 Закону [773]). Проте такі «унікальні номери запису» поки що має істотна меншість населення України.

всіх фінансових правовідносинах особи, не може вирішити проблеми, оскільки від його присвоєння можна офіційно відмовитися з релігійних підстав.

Проблема обсягу ідентифікаційних даних виборця детально обговорювалася у процесі підготовки і доопрацювання Закону «Про Державний реєстр виборців». При цьому враховувався значний практичний досвід, набутий у процесі реєстрації платників податків. Як зазначав Я. Сидорович, «прізвище, ім'я та по батькові і дата народження... не є однозначними ідентифікаторами для України»; за даними фахівця, станом на 2002 р. (на жаль, новіших даних у нашому розпорядженні немає) в Україні проживали понад два десятки пар осіб з ідентичними прізвищами, іменами, по батькові та датами народження [1014, с. 71]. Очевидно, така неповна ідентифікація вимагала пошуку додаткових ідентифікаторів; як впливало з практичного досвіду, таким додатковим ідентифікатором стали відомості про місце народження.

В. Серьогін висловлює принципи застереження щодо публічного характеру реєстру (списків) виборців, вбачаючи небезпеку у їх оприлюдненні: «всі передбачені [реєстром чи списками виборців. – Ю.К.] відомості є персональними даними, які дають змогу ідентифікувати особу, виокремити її з-поміж усіх інших. Водночас ці відомості мають безпосереднє відношення до сфери особистого життя людини, а тому їх оприлюднення чи передача третім особам може завдати значної шкоди праву на недоторканність приватного життя людини, тобто його прайвесі» [1007, с. 53]. Така критична позиція науковця існує й сьогодні стосовно відомостей Державного реєстру виборців та публічного контролю за діяльністю Реєстру¹¹⁵ (див. [1009]).

Науковець слушно стверджує, що «участь громадянина у виборах як головного суб'єкта виборчого процесу не позбавляє його права на недоторканність приватного життя. Тому всі виборчі процедури мають будуватися так, щоб забезпечити сферу приватного життя виборців та кандидатів на виборні посади, не допустити можливостей для використання виборчого процесу як знаряддя для незаконного збору інформації про громадян» [1007, с. 49]. Наголошено на неприпустимості (з точки зору захисту приватного життя громадян) *незаконного* збору інформації персонального характеру. Однак *законний* збір інформації персонального характеру цілком припустимий і практично необхідний для забезпечення соціального життя особи; ідентифікація особи відбувається практично у всіх правовідносинах, у які вона вступає для задоволення власних прав і інтересів. Більше того, частина друга статті 33 Конституції передбачає легальну можливість «збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу» у випадках, «визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» [432], тобто для забезпечення життєво важливих публічних інтересів та прав¹¹⁶ інших осіб. Аналогічні застереження містять і міжнародно-правові акти. Так, стаття 17 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права забороняє «свабільне і незаконне втручання» в особисте і сімейне життя

¹¹⁵ Один із закидів В. Серьогіна щодо публічного контролю Реєстру полягає в тому, що «з'явилися повідомлення про торгівлю інформацією з реєстру» [1009, с. 246]. Зазначимо, проте, що така торгівля – «несанкціонований збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації, створеної та захищеної відповідно до чинного законодавства» – є злочином, передбаченим статтею 361² Кримінального кодексу України [461]. Тому закид науковця щодо протиправної діяльності певних суб'єктів не може бути адресований Закону «Про Державний реєстр виборців», де належний захист інформації, у тому числі наданої політичним партіям у порядку публічного контролю, передбачений і на практиці сертифікований.

¹¹⁶ Виходячи з факту легального існування слідства й оперативно-розшукової діяльності, яка значною мірою полягає у збиранні та використанні персональних даних щодо певних осіб без їх згоди, термін «національна безпека», вжитий у статті 33 Конституції, слід розуміти широко, у тому числі як безпеку і непорушність конституційного ладу, гарантії безпечного суспільного життя, запобігання злочинам (див. частину другу статті 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод). Таке розуміння очевидним чином включає в себе також і безпеку виборів як основи демократичного конституційного ладу, тобто дотримання принципу чесних (справедливих) виборів.

особи [538], тим самим допускаючи *законне* втручання. Частина друга статті 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод уточнює критерій допустимості втручання держави у приватне і сімейне життя, яке має здійснюватися «згідно із законом» і бути «необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб» [408].

Наявність конституційних застережень засвідчує, що право на захист приватного життя не має абсолютного характеру. Таким чином, тут виникає досить типова ситуація конфлікту двох (і навіть двох груп) принципових положень – принципів загального виборчого права і чесних виборів, з одного боку, та основоположного права на недоторканність приватного життя та захист персональних даних – з іншого. Вирішення цього конфлікту має відбуватися за правилами, застосовними до конфлікту (колізії) принципів права, як вони описані Р. Дворкіном та Р. Алексі [185, с.53; 1239, s.80] (див. також [650, с.28]): вихід із ситуації не може полягати у повній відмові від дотримання одного принципу на користь іншого (як це має місце у випадку звичайних норм-правил), а повинен використовувати «вимір ваги чи важливості» принципу (Р. Дворкін) чи «умовних відносин першості» між принципами, обумовлених конкретними обставинами їх застосування, що вимагає їх взаємного «зважування» [1239, s.82] (див. підрозділ 1.1.3).

Таким чином, вирішуючи конфлікт між правом на захист приватного життя¹¹⁷ («прайвевсі») та принципом публічності реєстру (списків) виборців, який впливає із основних галузевих принципів виборчого права (принципу загального виборчого права та принципу чесних виборів), необхідно здійснити порівняння взаємної ваги («важливості») цих принципів.

Єдиного (спільного для всіх випадків) способу виконання такого порівняння не існує; у кожній національній правовій системі вирішення цього конфлікту засадничих положень може відбуватися по різному. П. Гаррон, коментуючи позицію Венеціанської комісії, вказує, що Комісія враховує можливість «винесення списків [виборців. – Ю.К.] на загальне ознайомлення задовго до дня виборів для того, щоб гарантувати більшу точність списків виборців та уникнути необхідності внесення змін в останній момент»; водночас експерт підкреслює: «Венеціанська комісія не розглядала питання проте, чи повинні списки виборців доводитися до відома широкої громадськості. Розголошення забезпечує прозорість і спрощує виправлення помилок. Водночас виникає проблема захисту [персональних. – Ю.К.] даних. Тому Комісія не пропонує єдиного розв'язку, який можна вважати оптимальним» [1343, р.48].

Як зазначають експерти БДПЛ/ОБСЕ, «багато держав дозволяють доступ до інформації, яка міститься у списках виборців, виборцям, учасникам виборів чи дослідникам, іноді на контрольованій чи обмеженій основі, з метою захисту особистої інформації про виборців. Деякі країни дозволяють доступ до такої інформації іншим організаціям, у тому числі комерційним. Однак у багатьох випадках особиста інформація не надається (іноді за проханням самих виборців). Нові міжнародні і національні закони, які регламентують зберігання й обробку особистої інформації й особливо інформації, доступної в електронній формі, істотно утруднюють визначення чіткого і прийняттого для всіх принципу, який би регламентував доступ до інформації, що міститься у списках виборців. Закономірним є той факт, що учасники виборів зацікавлені в доступі до інформації, що міститься у списках виборців, яка може допомогти їм впливати на електорат і мінімізувати шахрайство при голосуванні. Однак на цей час неясно, яким чином така зацікавленість могла б бути реалізована в умовах правил, які існують з цього приводу в багатьох країнах» [1336, р.32-33].

¹¹⁷ Нагадаємо, що з кожним *основним* (конституційним) суб'єктивним правом пов'язаний відповідний принцип як вимога дотримання і захисту цього права; див. підрозділ 1.5.1 (див. також [1239, s.141]).

В іншому документі БДПП/ОБСЄ наголошується на «необхідності досягнення правильного балансу між розумно обґрунтованим розкриттям даних та їх захистом відповідно до положень про персональні дані» [986, с.36].

Польський Виборчий кодекс встановлює, що на письмовий запит надається доступ до реєстру виборців будь-якої гміни (§ 12 статті 18 [1380]). Польські науковці підкреслюють, що таке формулювання означає встановлення принципу відкритості реєстру виборців у його повному обсязі, а не окремих його записів [1318, s.21]. А. Кіселєвіч стверджує, що «у Виборчому кодексі нема правових приписів, які б дозволяли вивести якісь предметні чи суб'єктні обмеження, що стосуються доступності реєстру виборців», обґрунтовуючи цю позицію, зокрема, кореляцією з § 1 статті 22 Виборчого кодексу, «відповідно до якого кожен (а значить, не лише виборець) має право внести... скаргу на неправильності у реєстрі виборців»; на думку науковця, «не підлягає сумніву, що реєстр виборців є документом, який містить публічну інформацію. Адже він розробляється органом публічної адміністрації (влади) і стосується публічних справ, оскільки є засобом, який служить реалізації виборчих прав громадян» [1381, s.97]. Що ж стосується захисту персональних даних, то відповідним законом «надання доступу до персональних даних допускається, зокрема, коли це необхідно для виконання визначених правом завдань, що реалізуються для публічного добра. ...[У таких обставинах. – Ю.К.] право на приватність повинно поступитися першій іншим цінностям і інтересам, які заслуговують, за законодавством, на забезпечення “у першу чергу”» [1381, s.98]. Зокрема, принцип відкритості реєстру виборців дозволяє здійснення суспільного контролю діяльності органів ведення реєстру виборців [1253, s.95; 1381, s.100].

Таким чином, польська доктрина виборчого права не ставить під сумнів пріоритет принципу публічності (відкритості) реєстру виборців перед вимогою захисту персональних даних з огляду на право приватності особистого життя. Слід зазначити, що така позиція виглядає дещо надто радикальною; зокрема, навряд чи можна погодитися, що відомості реєстру виборців є, безсумнівно, публічною інформацією.

Відкритим є також доступ до постійного реєстру виборців Вірменії, який розміщений на офіційному сайті Центральної виборчої комісії цієї держави [1242, p.14].

Вітчизняне законодавство про реєстрацію виборців застосовує підхід мінімізації персональної інформації про кожного виборця до дійсно необхідного рівня. Тим не менше, частина персональних даних виборця мусить бути публічною (див. [1377]). Це стосується ідентифікаційних даних виборця, тобто відомостей, які забезпечують одноразове його включення до реєстру (частина перша статті 6 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773]), а також відомостей, які визначають місце та умови голосування (частина перша статті 7 зазначеного Закону). Це відповідає критерію, згідно з яким «загальнодоступною має бути тільки та інформація, яка необхідна для ідентифікації виборця як особи, яка має право голосувати на конкретних виборах» [986, с.37]. Державний реєстр виборців також містить інші відомості, які допомагають ефективно опрацьовувати дані виборців при складанні списків виборців, зокрема, виключають внесення до списків осіб, які померли або втратили право голосу, а також відомостей, які обґрунтовують внесення змін та уточнень до персональних даних при оновленні бази даних реєстру. Проте ця частина персональних даних (службові персональні дані; частина перша статті 9 Закону) є закритою для публічного доступу; доступ до неї дозволений лише уповноваженим працівникам органу ведення Реєстру і лише частково (у межах території юрисдикції відповідного органу). Будь-який доступ до усієї електронної бази даних Реєстру заборонений у режимі як перегляду, так і запису чи копіювання. Таким чином, у публічному доступі (у тому числі при наданні політичним партіям авторизованих копій бази даних Реєстру) можуть перебувати лише відомості перших двох груп персональних даних (частина друга статті 24 Закону). Будь-який інший доступ до відомостей Реєстру можливий лише за рішенням суду (частина п'ята статті 26 Закону).

Однак вітчизняне законодавство не містить чіткої відповіді на питання про критерії співвідношення права на захист персональних даних і публічного інтересу, які б остаточно обґрунтували прийняте Законом «Про Державний реєстр виборців» розв'язання проблеми персональних даних. Так, частина шоста статті 6 Закону «Про захист персональних даних» повторює конституційну формулу («крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини»), а частина перша статті 25 – у дещо скороченому вигляді формулу, що міститься у статті 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод («у випадках, передбачених законом, наскільки це необхідно у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, економічного добробуту або захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних чи інших осіб») [795]. Не вніс ясності у цю проблему і Конституційний Суд України, який у своєму рішенні № 2-рп/2012 фактично повторив конституційну формулу (див. пункти 3, 5 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини зазначеного рішення [972]). Як зазначалося вище, відсутня також єдність поглядів науковців з цього приводу.

Вважаємо, що розв'язок проблеми конфлікту цих засадничих правових положень слід шукати у кваліфікації персональних даних, які містяться в реєстрі виборців, та їх значення для захисту приватного життя особи. Для цього звернемося до фундаментального аналізу проблем захисту персональних даних у сучасну епоху, здійсненого американським правознавцем Е. Сервіном¹¹⁸ [1431].

Підхід, запропонований Е. Сервіном, базується на принципі пропорційності, який лежить в основі вирішення колізії принципів шляхом встановлення їх відносної ваги у певній ситуації (див. [1239, s.82, 133]) і має форму оцінки *ступеня чутливості* персональної інформації: дослідник вказує на необхідність розрізнення понять «персональні дані» і «чутлива інформація» [1431, p.873, 897]; на його думку, «чутливість, а не конфіденційність, є пробним каменем судового аналізу» [1431, p.894]. Науковець зазначає, що «теорія пропорційного захисту встановлює вищі обмеження та бар'єри доступу до дійсно чутливої інформації, яка або обмежена, або заборонена до використання третіми сторонами і має високу здатність нести загрозу індивіду та суспільству, і водночас дозволяє необхідний і доречний доступ для тих, хто має законну потребу знати певну інформацію, зокрема, якщо ця інформація менш чутлива» [1431, p.872].

В. Сєрьогін слушно наголошує, що «концепція Е.Сервіна... зводиться до вимоги встановити юридичний баланс між характером персональних даних і юридичним режимом доступу до них» [1005, с.232]. Просте розрізнення «чутливої» та «менш чутливої» інформації слід визнати недостатньо продуктивним. Тому теорія, запропонована Е. Сервіном на підставі принципу пропорційності, виділяє «чотири рівні персональної інформації: високочутлива інформація, чутлива інформація, малочутлива інформація, нечутлива інформація. Ступінь безпеки та приватності, пов'язаний з кожним із цих рівнів, змінюється відповідно до чутливості інформації, як і методи, які можуть бути використані для збирання, обробки та використання інформації» [1431, p.900].

Е. Сервін наводить приклади інформації, яка може бути віднесена до того чи іншого рівня чутливості. Звичайно, наведені ним приклади, хоча й практично безсумнівні, не вичерпують усіх видів відповідних відомостей; тому у більшості конкретних випадків необхідна спеціальна оцінка на основі принципу пропорційності. У цьому сенсі теорія Е. Сервіна не дає готових відповідей на усі випадки життя. Однак у контексті наших проблем важливо, що до рівня нечутливої інформації дослідник відносить ім'я особи, її адресу (а також номер телефону, електронну адресу), тобто ті відомості, які необхідні для постійної соціалізації особи. Правознавець підкреслює, що «інформація четвертого рівня може збиратися без погодження... Хоча багато такої інформації може бути публічною, шахрайське збирання

¹¹⁸ Слід віддати належне В. Сєрьогіну, який включив цю важливу роботу у науковий обіг в Україні [1005].

інформації цього рівня не повинно бути дозволеним... Небагато обмежень може існувати щодо обробки такої інформації, проте шахрайські дії та обман слід заборонити. Хоча може існувати стурбованість щодо утримання та знищення інформації, не повинно існувати широких вимог, які б стосувалися даних цього типу» [1431, р.906]. Таким чином, слід визнати, що *дані відкритої частини відомостей Державного реєстру виборців характеризуються як нечутливі, а отже, особливої стурбованості щодо їх оприлюднення у встановленому законом порядку і при відповідному контролі не повинно виникати.*

В. Серьогін зазначає, що «врахування “чутливості” інформації вже тепер є одним із універсальних принципів юридичного захисту персональних даних в ЄС, зокрема відповідно до Директиви № 95/46/ЕС від 24 жовтня 1995 р. “Про захист прав фізичних осіб при обробці персональних даних”» [1005, с.236]. Спираючись на цю позицію, вважаємо, що використання концепції Е. Сервіна для оцінки співвідношення пріоритетності («ваги») принципів, які конкурують із правом на приватність, є дуже продуктивним і може застосовуватися (поки не закріплене нормативно) у юридичній аргументації при правозастосуванні, зокрема при розгляді справ як у судах загальної юрисдикції, так і в Конституційному Суді України.

Підсумовуючи цю дискусію, нагадаємо позицію експертів БДПЛ/ОБСЄ: «В країнах, де відкритий доступ до реєстру і списків виборців не дозволений чи утруднений, звинувачення в неточності чи спробах фальсифікації списків виборців можуть послабити довіру суспільства до реєстру виборців, а також до всього виборчого процесу в цілому. З іншого боку, в тих країнах, де виборцям і зацікавленим сторонам дозволено перевіряти і з'ясовувати правильність списків виборців до дня виборів, рівень довіри громадськості до цих списків звичайно підвищується, а також поліпшується якість остаточного варіанту реєстру виборців» [986, с.39].

2.4. ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА СТОСОВНО ПРАВА БУТИ КАНДИДАТОМ

Як і активне виборче право (право голосу на виборах), пасивне виборче право є політичним правом громадянина¹¹⁹. Порівняно із суб'єктом активного виборчого права коло носіїв пасивного виборчого права може (однак не обов'язково повинне) бути обмежене деякими додатковими виборчими цензами, які, проте, не вважаються дискримінаційними. Такі цензи окреслюють суб'єкта цього права, встановлюючи *умови* володіння пасивним виборчим правом, та відмежовують коло осіб, які такого права не мають.

Найбільш поширена (хоча й не одностайна) позиція, яку ми поділяємо, стверджує, що принцип загального виборчого права поширюється і на пасивне виборче право (див., наприклад, [40, с.46; 167, с.132; 266, с. 66; 512, с.216; 1342, р.12; 1381, s.468]). Однак існує точка зору, що пасивне виборче право, на відміну від активного, не є загальним [1204, с.12] (див. також [514, с.15]). Польський правознавець А. Кіселевіч з таких же позицій стверджує, що «конституційна засада загальності виборів стосується виключно активного виборчого права» [1381, s.61].

Дійсно, для пасивного виборчого права, як правило (принаймні на загальнонаціональних виборах), встановлюються більш високі цензи порівняно з цензами активного виборчого права; крім того, тут часто застосовуються додаткові цензи, які для права голосу вважалися б дискримінаційними, а також деякі додаткові обмежувальні інститути, зокрема інститут невиборності. Так, стаття 76 Конституції [432] описує суб'єкта пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України як громадянина України, який має право голосу, досяг

¹¹⁹ Іноді можна зустріти твердження про те, що політичні партії також є суб'єктами пасивного виборчого права, оскільки за умов пропорційної виборчої системи вони можуть бути об'єктами голосування замість окремих кандидатів (див., наприклад, [1159, с.41]). Вважаємо, що такі погляди гіпертрофують роль технологічних особливостей певних видів виборчих систем: реальним об'єктом волевиявлення у правовому сенсі та згодом (у разі успіху на виборах) носіями представницького мандата за будь-якої виборчої системи є кандидати, а не партії.

віку двадцяти одного року, проживає в Україні протягом останніх п'яти років і не має судимості за вчинення умисного злочину¹²⁰. Подібно окреслений суб'єкт пасивного виборчого права (з вищими цензами віковим та осілості та деякими додатковими цензами) на виборах Президента України (стаття 103 Конституції). З такої точки зору ідея загальності щодо права бути кандидатом на виборах виглядає більш обмеженою, ніж для права голосу.

Заперечення загальності пасивного виборчого права може пояснюватися поширеним уявленням про те, що особа, яка не має права голосу, не може бути кандидатом на виборах, тобто що наявність в особі активного виборчого права (права голосу) є передумовою пасивного виборчого права, яке завжди обмежується додатковими вимогами (виборчими цензами) порівняно з активним. Виходячи з цих міркувань, науковці-конституціоналісти часто стверджують, що пасивне виборче право є похідним від активного, оскільки обумовлюється останнім (див., наприклад, [512, с.17; 1194, с.317]). В. Шаповал прямо стверджує: «Між активним і пасивним виборчим правом існує органічний зв'язок. Індивід, який не має права голосу на виборах, реально не може брати участь у здійсненні владарювання на основі виборного представництва» [433, с.371]. Подібні погляди висловлюють і зарубіжні конституціоналісти; так, польський правознавець А. Кіселевич вважає, що «втрата активного виборчого права тягне за собою автоматично втрату пасивного виборчого права, оскільки наявність пасивного виборчого права без винятку обумовлена наявністю права обирати» [1381, с.49].

Однак такі твердження мають обмежену сферу істинності: вони справедливі лише щодо загальнонаціональних виборів. На місцевих виборах (принаймні у межах чинного законодавства України) співвідношення суб'єктів цих двох прав інше: відсутність права голосу на конкретних місцевих виборах далеко не завжди означає відсутність права індивіда балотуватися на цих виборах.

Тим не менше відмова від обмеження принципу загального виборчого права лише правом голосу, його поширення на пасивне виборче право разом із визнанням певної особливості його змісту у цьому випадку сприймається як вітчизняними, так і іноземними науковцями. Зокрема, польський правознавець Я. Гальстер підкреслює, що «засаду загальності виборчого права не можна ототожнювати із загальністю голосування, тобто відсутністю обмежень електорату» [1414, с.214].

Міжнародні виборчі стандарти, зокрема, європейський виборчий доробок, також поширюють принцип загального виборчого права на пасивне виборче право, визнаючи при цьому природною можливість встановлення ширшого кола обмежень (кваліфікаційних вимог) щодо суб'єкта пасивного виборчого права [363, с.154] (див. також [1342, р.14]). Проте такі вимоги за своїм змістом істотно відрізняються у різних країнах, що дозволяє говорити про міжнародні стандарти у значно слабшому сенсі порівняно з активним виборчим правом.

Слід визнати, що існує певна специфіка у розумінні принципу загального виборчого права стосовно права бути кандидатом на виборах, зокрема, його взаємозв'язку із тим же принципом стосовно права голосу. Це вимагає більш детально розглянути питання суб'єкта пасивного виборчого права у виборах різних типів.

2.4.1. Суб'єкт пасивного виборчого права

Цензи пасивного виборчого права на загальнонаціональних виборах в Україні визначені статтями 76 та 103 Конституції. Порівняння такого опису суб'єкта пасивного виборчого права з суб'єктом активного виборчого права, як він визначений у статті 70 Конституції, показує, що вимога «має право голосу» у контексті статті 76 (як і в статті 103) Конституції зводиться до вимоги *відсутності визнання громадянина України недієздатним*; дві інші

¹²⁰ Останні два цензи є дискусійними у зв'язку з наполегливими рекомендаціями, висловленими ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанською комісією; див, зокрема [621, с.8; 1053, с.328; 1077].

кваліфікаційні вимоги або повторені у цих статтях (громадянство), або поглинуті більш жорстким цензом (вік). Таке істотно звужене змістовне навантаження вимоги «мати право голосу» ставить під сумнів аргумент щодо значення права голосу як неодмінної умови володіння пасивним виборчим правом.

В. Шаповал слушно вказує, що умови набуття пасивного виборчого права «є різними і залежать від посади, що заміщується за результатами виборів», тобто є відносними, залежними від типу виборів [1194, с.317]. Однак, як ми показали вище (див. підрозділ 2.3.7), таке ж зауваження стосується й права голосу: незалежним від типу виборів можна розглядати лише «абстрактне» право голосу, наявність якого визначає правовий статус виборця як *публічно дієздатного громадянина*. Водночас «конкретне» право голосу на відповідних виборах, подібно до пасивного виборчого права, демонструє залежність від типу і навіть виду виборів («від посади, що заміщується за результатами виборів»), а отже, також не має абсолютного характеру. Це доводить відсутність принципової відмінності правової природи активного і пасивного виборчого права, а отже, підважує і цей аргумент первинності права голосу стосовно права бути кандидатом на виборах.

На відміну від виборів народних депутатів України чи Президента України, Конституція у статтях 140 і 141, присвячених місцевому самоврядуванню, не визначає суб'єкта пасивного виборчого права на місцевих виборах і не передбачає прямо визначення законом цього суб'єкта (тобто встановлення відповідних цензів). Єдиною вказівкою щодо певних ознак суб'єкта цього права залишається стаття 38 Конституції, яка передбачає право *громадян України* «бути обраними», зокрема, до органів місцевого самоврядування, не встановлюючи жодних цензів взагалі. У цих умовах може існувати припущення, що відповідне положення статті 38 слід розуміти у контексті статті 140 Конституції, яка визначає суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду.

Причини і значення цієї «мовчанки» Конституції пояснити важко; її наслідком є традиційне заповнення цієї прогалини законом про місцеві вибори. Відсутність конституційного визначення суб'єкта пасивного виборчого права на місцевих виборах спричинило те, що у різний час на законодавчому рівні ця проблема розв'язувалася по-різному. Як зазначають дослідники, фактично в Україні у цьому відношенні сформувалися дві альтернативні правові доктрини, аналогічні основним концепціям місцевого самоврядування: «державницька», яка полягає в тому, що кожен громадянин України, незалежно від його місця проживання, має пасивне виборче право на місцевих виборах, і «громадівська», яка «базується на ідеї членства кандидатів на виборні посади у територіальній громаді» [293, с.141].

Перший із законів незалежної України, який регулював проведення місцевих виборів 1994 р. [724], ще до прийняття Конституції 1996 р., встановлював додаткові (порівняно з правом голосу) цензи для пасивного виборчого права на місцевих виборах окремо для кандидатів у депутати місцевих рад і кандидатів на посаду голови відповідної ради, які відповідно до цього Закону обиралися прямими виборами. Так, для кандидатів у депутати додатковий (порівняно з правом голосу) віковий ценз не встановлювався, однак відтворювався характерний для радянського виборчого законодавства¹²¹ своєрідний «ценз осілості», який визначав «прив'язаність» до відповідної адміністративно-територіальної одиниці: кандидат повинен був *проживати* або *працювати* на «території відповідної ради»¹²² (частина друга статті 2 Закону 1994 р. [724]). Для кандидатів на посаду голови ради встановлювався вищий віковий ценз – 30 років для виборів голови обласної, Київської та Севастопольської

¹²¹ Див. частину шосту статті 33 Закону УРСР 1989 р. «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» [725].

¹²² Словосполучення «на території відповідної ради» – рудиментарне формулювання, запозичене із Закону про місцеві вибори 1989 р. [725]; воно, на жаль, всупереч очевидному твердженню, що місцева рада як *орган* місцевого самоврядування не характеризується територією, і досі часом вживається у нормативних актах для позначення *території адміністративно-територіальної одиниці*, на яку поширюється юрисдикція відповідної ради.

міської ради, 25 років для голів інших рад (частина третя цієї ж статті Закону 1994 р.). Не мали пасивного виборчого права особи, визнані судом недієздатними; зупинялося здійснення пасивного виборчого права для осіб, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі або примусового лікування (частина п'ята зазначеної статті). Водночас на кандидатів на посаду голови ради не поширювався встановлений для виборів депутатів згаданий вище «ценз осілості», замість цього у частині другій статті 28 Закону 1994 р. встановлювалася вимога, щоб кандидат на посаду голови ради зобов'язувався «постійно проживати у відповідному населеному пункті в разі його обрання»; очевидно, що ця вимога не обмежувала пасивного виборчого права, а стосувалася обраної посадової особи.

Таким чином, відповідно до Закону про місцеві вибори 1994 р. суб'єкт пасивного виборчого права залежав від типу місцевих виборів: на виборах депутатів місцевих рад володіння цим правом обмежувалося виборцями, які мали певне відношення до відповідної території (проживали або працювали), тоді як на виборах голів рад пасивне виборче право належало усім громадянам України, які відповідали вимозі дієздатності, встановленому цим Законом віковому цензу та моральному цензу у формі «законослухняності».

Закон про місцеві вибори 1998 р. був прийнятий вже в умовах чинності Конституції 1996 р. Стаття 6 (частини четверта – шоста), яка визначала суб'єкта пасивного виборчого права на відповідних виборах, максимально широко тлумачила відсутність конституційних обмежень, пов'язуючи право бути кандидатом з *правом голосу*: депутатом місцевої ради чи сільським, селищним головою «може бути обраний громадянин України, який має право голосу і на день виборів досяг 18 років»¹²³ (частина четверта статті 6 зазначеного Закону [726]). Ця ж стаття встановлювала традиційний моральний ценз «законослухняності» і водночас додатково обмежувала пасивне виборче право, оскільки забороняла балотування на кількох місцевих виборах, що проводилися одночасно.

Проте якість зазначеного Закону, прийнятого похвально, вже після початку виборчого процесу місцевих виборів 1998 р., була не надто високою¹²⁴, що стало причиною порушення принципу юридичної визначеності (складової принципу верховенства права) при його застосуванні. Зокрема, формулювання частини четвертої статті 6 Закону 1998 р. містило вираз «має право голосу», який допускав два різні розуміння: *право голосу* в «абстрактному» сенсі (як «загальне» право голосу, описане у статті 70 Конституції, що визначає статус виборця як публічно дієздатного громадянина) або у «конкретному» сенсі (як право голосу на тих виборах, на яких здійснюється висування кандидата); очевидно, що ці суб'єкти істотно відрізняються.

Під час місцевих виборів 1998 р. не викликало сумнівів перше (загальне) розуміння; воно було закріплене роз'ясненням¹²⁵ цієї норми, наданим Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК). У Методичних рекомендаціях «Про деякі питання застосування виборчими комісіями положень Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”», затверджених постановою ЦВК № 71 від 16.02.1998 р., Комісія зауважила, що для висування кандидатом на місцевих виборах «в Законі не висувається обов'язковою умова проживання громадянина на території відповідного виборчого

¹²³ Зауважимо, що зазначення віку у цьому визначенні було зайвим, оскільки повністю поглиналося вимогою «має право голосу».

¹²⁴ Цей Закон, який не був змінений перед проведенням загальних чергових місцевих виборів 2002 р., піддав різкій критиці тодішній голова ЦВК М. Рябець [993, с.12].

¹²⁵ Роз'яснення, надане ЦВК, звичайно, не може мати статусу офіційного тлумачення: як відомо, таке тлумачення закону на той час був уповноважений надавати виключно Конституційний Суд України (стаття 150 Конституції 1996 р. [430]). Проте, відповідно до пункту 5 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], Комісія уповноважена приймати «обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми». Стосовно місцевих виборів це повноваження ЦВК сьогодні закріплено в пункті 2 частини першої статті 24 Закону «Про місцеві вибори» [808].

округу чи адміністративно-територіальної одиниці» (абзац п'ятий Розділу I Методичних рекомендацій [805]); таким чином, стверджувалася відсутність цензу осілості. У принципі таке тлумачення відповідає розумінню неприпустимості обмежень пасивного виборчого права на місцевих виборах, встановленого Конституцією, у зв'язку з конституційною заборонаю (стаття 64 Конституції) встановлювати законом обмеження конституційних суб'єктивних прав.

Проте Закон про місцеві вибори 1998 р. передбачив (і навіть посилив) додаткове обмеження для кандидатів, які здійснювали своє пасивне виборче право шляхом самовисування. Частина третя статті 30 зазначеного Закону містила формулювання: «Рішення про реєстрацію кандидатів, які самовисунулися по виборчих округах, *на території яких вони проживають або працюють*, приймається окружною (територіальною) виборчою комісією» (курсив наш. – Ю.К.) [726]. Таким чином, вимагалася «прив'язаність» кандидата навіть не до адміністративно-територіальної одиниці (чи територіальної громади), як раніше, а до *одномандатного виборчого округу* (на місцевих виборах невеликого за територією і кількістю виборців), в якому він балотувався. Оскільки подібне обмеження не встановлювалося для кандидатів, висунутих іншим способом¹²⁶ (особливо з урахуванням роз'яснення, наданого згаданими вище Методичними рекомендаціями ЦВК), тим самим створювався прецедент залежності кола суб'єктів пасивного виборчого права від суб'єкта (способу) висунування кандидата. Такі відмінності порушували принцип загального виборчого права в аспекті права бути кандидатом на виборах і могли породжувати серйозні конфлікти.

Зазначена невідповідність «вибухнула» під час місцевих виборів 2002 р., які проводилися за тим же Законом 1998 р. Приводом стало рішення ЦВК виключити із тексту Методичних рекомендацій 1998 р. цитоване вище речення [769]. Це спричинило зміну загального розуміння суб'єкта пасивного виборчого права у дусі статті 30 Закону про місцеві вибори 1998 р. (вимога проживати або працювати на території виборчого округу) для будь-якого способу висунування і широкого застосування цього розуміння як територіальними виборчими комісіями, так і судами, що призвело до масового скасування реєстрації вже зареєстрованих кандидатів, у тому числі тих, хто у попередньому скликанні був обраний депутатом у тих же округах¹²⁷. У науковій літературі думки з цього приводу розділилися. Така інтерпретація суб'єкта пасивного виборчого права на місцевих виборах була прийнята деякими науковцями (див., наприклад, [453, с.211]). У той же час Ю. Тодика дотримувався попереднього розуміння: коментуючи статтю 71 Конституції, науковець вказував: «Депутатом сільської, селищної і міської ради може бути обраний громадянин, який досяг 18 років і має право голосу» [433, с.351].

Проблема суб'єкта пасивного виборчого права на місцевих виборах була розв'язана Конституційним Судом України, який у 2003 р. визнав неконституційною норму частини третьої статті 30 Закону про місцеві вибори 1998 р. У пункті 3 мотивувальної частини свого рішення Суд вказав, що «припис частини третьої статті 30 Закону, за яким громадяни, які самовисуваються, можуть бути зареєстровані кандидатами лише за умови, якщо вони проживають або працюють на території виборчого округу, обмежує пасивне виборче право таких громадян порівняно з громадянами, висунутими кандидатами в іншому порядку, *для яких цієї умови* (проживання чи робота в межах території виборчого округу) *не*

¹²⁶ Закон про місцеві вибори 1998 р. передбачав чотири механізми висунування кандидатів: на зборах виборців за місцем їх проживання, трудової діяльності або навчання, місцевими осередками політичних партій (блоків), громадськими організаціями, а також само висунанням.

¹²⁷ Див., наприклад, судові рішення деяких судів [978–980] з ідентичною аргументацією, заснованою на розумінні терміна «право голосу» як «право голосу на конкретних місцевих виборах». Водночас судова практика 2002 р. була неоднозначною, і деякі суди відмовляли у скасуванні реєстрації кандидатів у депутати з цієї підстави, не вбачаючи у Законі встановлення цензу осілості для пасивного виборчого права; див. [929].

передбачено [курсив наш. – Ю.К.]» [955]. Таким чином, Конституційний Суд України не лише визнав неприпустимою дискримінацію кандидатів-самовисуванців, але й фактично надав тлумачення частини четвертої статті 6 Закону, прийнявши статусне («абстрактне») розуміння терміна «має право голосу» і тим самим закріпивши неприпустимість встановлення законом обмеження пасивного виборчого права на місцевих виборах, не встановленого Конституцією України. Ця позиція була прямо реалізована законодавцем у законах про місцеві вибори в редакції 2004 та 2010 років [721; 723], а також у чинному сьогодні Законі «Про місцеві вибори»¹²⁸ (див. статтю 9 зазначеного Закону [808]).

Отже, чинне законодавство України про місцеві вибори реалізує доктрину, згідно з якою пов'язаних з місцем проживання обмежень (цензів осілості) щодо пасивного виборчого права, безпосередньо не встановлених Конституцією України, не може існувати.

Таким чином, *суб'єктом пасивного виборчого права на місцевих виборах* в Україні є громадянин України – виборець за статусом¹²⁹ (який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції, тобто досяг віку 18 років і не визнаний судом недієздатним).

Проведений аналіз підтверджує висновок, сформульований В. Шаповалом: суб'єкт пасивного виборчого права в Україні визначається типом відповідних виборів. Однак при цьому виявляється, що найбільш широка категорія громадян володіє цим правом саме на місцевих виборах.

Наведений опис суб'єктів пасивного виборчого права дозволяє по-іншому глянути на взаємозв'язок активного і пасивного виборчого права. Порівняння із суб'єктом активного виборчого права на місцевих виборах, описаним вище (див. підрозділ 2.3.5), показує, що між ними відсутнє очікуване, відповідне традиційним уявленням співвідношення: коло носіїв пасивного виборчого права для конкретних місцевих виборів *значно ширше* від кола носіїв права голосу. Іншими словами, особа може не мати права голосу на відповідних місцевих виборах, однак мати право бути кандидатом на цих виборах, а отже, можливість бути обраною депутатом місцевої ради чи сільським, селищним, міським головою¹³⁰. Зазначимо також, що можливе й обернене співвідношення: особа може мати право голосу на місцевих виборах, однак внаслідок судимості бути дискваліфікованою щодо пасивного виборчого права на цих виборах (див. [328, с.15]).

Отриманий висновок спростовує тезу про те, що пасивне виборче право є похідним від права голосу. Індивід може володіти одним із цих прав, не володіючи іншим. Тому *ці два суб'єктивні права, які не існують абстрактно, а реалізуються лише на конкретних виборах, слід розглядати як незалежні*.

Вважаємо, що причинно-наслідковий зв'язок існує у дещо іншому сенсі, а саме: між «абстрактним» правом голосу, встановленим статтею 70 Конституції, з одного боку, та правами голосувати та бути кандидатом на конкретних виборах, з іншого. Розуміння першого з цих прав, як це розглядає В. Шаповал [1194, с.317], як визначального елемента *правового статусу* індивіда, як критерію набуття публічно-правової дієздатності громадянина-виборця дозволяє стверджувати, що як *право голосу (на конкретних виборах), так і пасивне виборче право є похідними від правового статусу публічно дієздатної особи – виборця*.

¹²⁸ У зв'язку з цим не можна погодитися із твердженням, що на місцевих виборах «зміст пасивного виборчого права тут збігається зі змістом активного виборчого права» [391, с.64].

¹²⁹ Закон «Про місцеві вибори» встановлює для права бути кандидатом на місцевих виборах додатковий (не передбачений Конституцією) моральний ценз «законослухняності»: відповідно до частини другої статті 9 зазначеного Закону, «не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку» [808]. Зміст цього цензу розглянуто нижче (див. підрозділ 2.4.6).

¹³⁰ На наше переконання, саме неналежне усвідомлення цього парадоксального співвідношення стало *правовою* причиною (окрім, без сумніву, наявних *політичних* причин) згаданих вище протилежних судових рішень у 2002 р.

Зазначені особливості співвідношення суб'єктів активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах характерні не лише для України, хоча можуть виявлятися у різних обсягах. Наприклад, польське виборче право, взагалі кажучи, намагається дотриматися залежності володіння пасивним виборчим правом від права голосу на конкретних виборах. Так, А. Кіселевич, коментуючи статтю 11 Виборчого кодексу Польщі, зауважує, що «право обиральності [пасивне виборче право. – Ю.К.] належить особам, які мають право обрання [активне виборче право. – Ю.К.] на цих виборах. Це означає, між іншим, що у самоврядних виборах пасивне виборче право мають особи, які постійно проживають на території відповідної самоврядної одиниці»; однак тут же науковець зазначає: «Виняток становить балотування на виборах на посаду вїйта (бурмістра, президента міста). Бо від кандидата не вимагається постійного проживання на території гміни, в котрій він кандидує»¹³¹ [1381, s.63]. Таким чином, нехай і у вужчому колі випадків (лише стосовно посад, еквівалентних нашим посадам сільського, селищного, міського голови), однак, відповідно до польського виборчого права, пасивне виборче право на конкретних виборах може належати особам, які не мають права голосу на цих виборах.

Водночас не можна ігнорувати питання, чи зазначене вище розуміння відсутності у Конституції прямих обмежень (цензів) пасивного виборчого права на місцевих виборах є єдино можливим, а якщо ні, то чи найбільш обґрунтованим і таким, що відповідає природі місцевого самоврядування. Іншими словами, чи дійсно вибір законодавця обмежений двома згаданими вище доктринами щодо суб'єкта пасивного виборчого права на місцевих виборах (див. [293, с.141])?

Вважаємо, що слід більш уважно розглянути співвідношення виборчих прав на місцевих виборах та участі громадян у місцевому самоврядуванні, передбаченої статтею 140 Конституції.

Деякі дослідники намагаються вивести зазначені виборчі права з «прав» територіальної громади, зокрема, «права на місцеве самоврядування»¹³², вважаючи, що саме внаслідок цього як активним, так і пасивним виборчим правом на місцевих виборах володіють лише особи, які належать до відповідної територіальної громади (див., наприклад, [117, с.104; 642, с.49]). Інші автори пропонують встановити вимогу проживання на території відповідного села, селища, міста щодо кандидатів у депутати чи щодо кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. При цьому аргументація пропозицій щодо запровадження «цензу належності до громади» має різний характер. Так, О. Чернецька, посилаючись на практику зарубіжних країн, яка передбачає ценз осілості для кандидатів на місцевих виборах, заходить, на нашу думку, надто далеко, пропонуючи запровадити «як один із цензів пасивного виборчого права, постійне проживання протягом останніх декількох років перед виборами на території виборчого округу кандидата» (курсив наш. – Ю.К.) [1173, с.15]. Беручи до уваги, що одномандатні округи на місцевих виборах дуже малі як за територією, так і за кількістю виборців, вважаємо таку вимогу надмірною; можна дискутувати лише вимогу належності до територіальної громади. Однак, на нашу думку, не слід цілком відкидати наведений дослідницею аргумент, що «більш глибоко

¹³¹ Формулювання пункту 6 § 1 статті 11 Виборчого кодексу Польщі дещо суперечливе: право балотуватися на виборах вїйта (бурмістра, президента міста) надається «громадянину Польщі, який має право обирання у цих виборах... [курсив наш. – Ю.К.], з тим, що кандидат не повинен постійно проживати на території гміни, у якій балотується»; водночас пункти 3 та 4 § 1 статті 10 Кодексу однозначно пов'язують право обирання (право голосу) на виборах вїйта з постійним проживанням на території гміни [1380]. Такі формулювання засвідчують, що проблеми з якістю нормативного тексту існують не лише в Україні.

¹³² Зазначений термін застосовується на розвиток позиції, що міститься у статті 140 Конституції: «міське самоврядування є правом територіальної громади». Проте вважаємо таке розуміння хибним: територіальна громада не має розсуду щодо того, користуватися чи не користуватися цим «правом»; тому здійснення місцевого самоврядування слід розглядати як встановлену Конституцією обов'язкову власну компетенцію територіальної громади.

зрозуміти та перейняти проблеми відповідної територіальної громади можна тільки за умови проживання певний період на відповідній території» [1173, с.15].

Подібну аргументацію стосовно обмеження права бути кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови застосовує Я. Журавель, у зв'язку з чим пропонує передбачити в законі «обов'язок кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови належати до відповідної територіальної громади і безперервно проживати в межах села, селища, міста не менше п'яти років перед днем виборів сільського, селищного, міського голови» [239, с.78].

На нашу думку, для оцінки цих пропозицій слід виходити із конституційних статусів депутата місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови відповідно.

Як слушно зазначають фахівці у сфері місцевого самоврядування, «депутат місцевої ради – це громадський діяч, який є повноважним виборним представником територіальної громади..., який вирішує питання місцевого значення» [1173, с.37-38]; «депутат місцевої ради зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної громади та її частини – виборців свого виборчого округу» [453, с.214]. Беручи до уваги, що депутат місцевої ради здійснює свої повноваження на громадських засадах, слід визнати обґрунтованість вимоги належного розуміння ним проблем місцевого значення, на розв'язання яких спрямовується його діяльність. Зрозуміло, що, не будучи професіоналом, депутат місцевої ради як *громадський* діяч може «відчувати» ці проблеми тільки внаслідок належності до відповідної територіальної громади.

Деяко інша ситуація з правовим статусом сільського, селищного, міського голови. Він є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчий комітет місцевої ради і здійснює свої повноваження на постійній основі; до його повноважень належить організація роботи відповідної ради та її виконавчого комітету, забезпечення здійснення у межах, наданих законом, повноважень органів виконавчої влади на відповідній території; таким чином, він здійснює у першу чергу управлінські повноваження (статті 12, 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [807]). Отже, голова повинен бути менеджером (управлінцем), якого у певному сенсі можна розглядати як особу, «найняту» територіальною громадою для виконання управлінських функцій. «Відчуття» місцевих проблем такому фахівцю не потрібне, він має бути здатним проаналізувати їх на професійному рівні. Далеко не кожна територіальна громада (особливо сільська) може знайти серед своїх мешканців подібного менеджера; тому обмеження кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови цензами осілості з тривалим строком проживання чи навіть просто належності до територіальної громади обмежує насамперед можливість територіальної громади забезпечити якісне здійснення управління місцевими справами. Ю. Бальцій навіть пропонує у зв'язку з цим запровадити для кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови додаткові кваліфікаційні ознаки (цензи) – вищий віковий ценз, а також освітній ценз (вимогу наявності вищої освіти) та «ценз, пов'язаний з перебуванням протягом певного часу на керівних посадах» [41, с.67].

Виходячи з наведених міркувань, доходимо висновку про *доцільність* запровадження *цензу належності до територіальної громади* для кандидатів у депутати місцевих рад і *недоцільність* такого обмеження для кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Це приводить до компромісної доктрини, яка означає розмежування суб'єктів пасивного виборчого права на виборах депутатів місцевих рад та на виборах сільських, селищних, міських голів, тобто визначає суб'єкта пасивного виборчого права залежно від посади, що заміщується за результатами виборів. Водночас слід визнати, що повноцінна реалізація цієї доктрини неможлива без уточнення відповідних положень Конституції, зокрема її статті 141.

Чи достатньо наведених вище міркувань, щоб визнати поширення принципу загального виборчого права на пасивне виборче право?

По-перше, незалежність пасивного виборчого права від права голосу має наслідком те, що коло носіїв права бути кандидатом на виборах не потребує порівняння з колом носіїв права голосу, а отже, постановка питання про загальність пасивного виборчого права набуває самостійного значення¹³³.

По-друге, залежність кола носіїв цього права від типу виборів не може бути аргументом проти загальності пасивного виборчого права, подібно як аналогічна залежність не спростовує загальності активного виборчого права.

Однак можна стверджувати, що вимога загальності дотримана, якщо встановлені виборчі цензи стосовно суб'єкта пасивного виборчого права не дають підстав вважатися дискримінаційними. Тому потрібно більш детально розглянути зміст цих цензів.

2.4.2. Ценз громадянства

Ценз (кваліфікаційну вимогу) громадянства щодо володіння пасивним виборчим правом слід вважати не менш природним, аніж стосовно права голосу. Дійсно, брати участь в управлінні державними справами як уповноважені представники народу повинні саме громадяни, тобто особи, які належать до спільноти народу (політичної нації). Зрідка встановлюється вимога щодо способу набуття громадянства або часу перебування у громадянстві держави. Так, відповідно до Конституції США, президентом може бути обрана особа, яка є громадянином за народженням¹³⁴ (абзац п'ятий частини першої статті II [1448]).

Вимога громадянства беззаперечно застосовується, як правило, лише у контексті загальнонаціональних виборів¹³⁵. Багато європейських держав пом'якшують цю вимогу (як і стосовно права голосу) щодо права балотуватися на місцевих виборах; виходячи із уявлень про природу місцевого самоврядування як способу вирішення місцевими територіальними колективами питань місцевого значення, такі держави надають право балотуватися на виборах (а у разі успіху – бути членами представницьких органів) на місцевому рівні також і іноземцям (апатридам) – резидентам після певного часу проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Кодекс належної практики у виборчих справах, визнаючи повну припустимість вимоги щодо громадянства для володіння усіма виборчими правами, вважає за доцільне «дозволити іноземцям, які проживають у певній місцевості довше певного строку, брати участь у місцевих виборах» (пункт I.1.1.b.ii [363, с.145]). Як зазначається у Резолюції ПАРЄ 1459 (2005), «усі легальні резиденти звичайно зобов'язані платити місцеві податки, а на їх життя безпосередньо впливають рішення місцевої влади. Тому право голосу і право балотуватися як кандидати на місцевих виборах повинно надаватися усім легальним резидентам, які достатньо довго проживають у відповідній країні, безвідносно до їх громадянства чи етнічного походження» (пункт 5 Резолюції [1407]). Стаття 6 Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. передбачає можливість надання «кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самовря-

¹³³ Проте вважаємо, що це жодним чином не дає підстав говорити про *окремий принцип* «загального пасивного виборчого права», відмінний від «принципу загального активного виборчого права», як це роблять деякі дослідники (див. [103, с.87]). Тут ми маємо справу з проявом принципу стосовно різних його аспектів (різних «об'єктів» – активного і пасивного виборчого права). Як ми будемо бачити далі, багатоаспектність («багатооб'єктність») принципів виборчого права (як і принципів права взагалі), вираження їх змісту через вимоги-складові є їх характерною рисою, що у свою чергу є прямим наслідком їх високої абстрактності.

¹³⁴ Зазначене положення містить також виняток, який стосувався «громадян Сполучених Штатів на час прийняття Конституції», що сьогодні має лише історичне значення.

¹³⁵ Традиційним винятком і тут є Велика Британія: членом парламенту може бути особа, яка має громадянство Сполученого Королівства або однієї з держав Співдружності чи Ірландської Республіки [1039, с.79].

дування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно проживає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам» [409]. Щоправда, вимога Конвенції щодо надання пасивного виборчого права істотно більш м'яка, аніж у випадку права голосу: частина друга зазначеної статті Конвенції допускає застереження держави – сторони Конвенції щодо застосування цієї вимоги лише щодо активного виборчого права, таким чином не надаючи негромадянам права балотуватися на місцевих виборах.

Прикладом дещо непослідовної реалізації такого підходу є виборче законодавство Польщі. Виборчий кодекс Польщі визнає належність пасивного виборчого права громадянам інших держав – членів Європейського Союзу на виборах до Європарламенту та до ради гміни, проте не надає такого права на виборах війта (бурмістра, президента міста) – відповідника вітчизняного сільського, селищного, міського голови (див. [1381, s.64]). Очевидно, підставою для такої відмінності є визнання істотно різного рівня впливу на прийняття рішень (нехай і в місцевих справах) з боку члена місцевого представницького органу та глави місцевої самоврядної адміністрації.

Слід, однак мати на увазі, що, відповідно до правових позицій Європейського суду з прав людини, у реалізації вимог щодо виборчих питань держави – члени мають широке поле розсуду¹³⁶ з урахуванням «історичних і політичних міркувань, специфічних для кожної країни» (пункт 34 рішення у справі «Подкользіна проти Латвії» [1282], пункт 106 рішення у справі «Жданок проти Латвії» [1293]). Стверджуємо, що саме такі міркування впливають із конкретної суспільно-політичної і міжнародної ситуації, у якій протягом тривалого часу перебуває Україна, і тому не дають можливості застосувати послаблення цензу громадянства щодо пасивного виборчого права на місцевих виборах¹³⁷.

Тривалий час залишалася без уваги з боку вітчизняного законодавства проблема наявності пасивного виборчого права у біпатридів. Як уже згадувалося при розгляді права голосу (див. підрозділ 2.3.1), Європейська конвенція про громадянство 1997 р., ратифікована Україною, передбачає наявність в осіб з множинним громадянством таких же прав, як і в інших громадян держави, за умови проживання на території цієї держави. Таким чином, відсутність застережень щодо біпатридів у Конституції та виборчому законодавстві неявно означає застосування положення зазначеної Конвенції. У випадку пасивного виборчого права на загальнонаціональних виборах така умова фактично поглинається встановленням цензу проживання (осілості), який ми розглянемо нижче.

Проблема пасивного виборчого права біпатридів в Україні останнім часом привернула увагу у зв'язку зі справою А. Артеменка, народного депутата України, який, як було встановлено, добровільно набув громадянства Канади. Оскільки пункт 1 частини першої статті 19 Закону «Про громадянство України» визначає таку обставину підставою для втрати громадянства України [771], Президент України видав указ¹³⁸ про визнання А. Артеменка таким, що втратив громадянство України. На підставі цього указу Верховна

¹³⁶ У відомому рішенні у справі «Мат'є-Моен і Клерфе проти Бельгії» Європейський суд з прав людини вказав: «У правових системах держав-учасниць право голосу і виборність обумовлюються низкою моментів, які, у принципі, не суперечать статті 3 [Першого протоколу]»; див. пункт 52 зазначеного рішення [1276, с.535].

¹³⁷ О. Бакумов описує випадок обрання на місцевих виборах 2010 р. міським головою одного з міст України особи, яка подала неправдиву інформацію стосовно свого громадянства і виявилася громадянкою іншої держави. Рішення відповідної територіальної комісії про визнання цієї особи обраною було скасовано судом з підстав відсутності у кандидата виборчих прав [40, с.23-24].

¹³⁸ Зазначений указ (від 29.04.2017 р. № 119/2017) на офіційному сайті Президента України відсутній; його фотокопія опублікована неофіційно (див. [916]). Наявність такого указу засвідчив Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України у поданні щодо проекту постанови Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень дострокове припинення повноважень народного депутата України Артеменка А.В.» [899].

Рада України достроково припинила повноваження народного депутата України А. Артеменка з підстави, передбаченої пунктом 4 частини другої статті 81 Конституції [780].

Однак зазначений випадок не може розглядатися як загальний прецедент вирішення проблеми пасивного виборчого права біпатридів. Підставою для втрати пасивного виборчого права А. Артеменком стала не наявність подвійного громадянства, а втрата громадянства України через конкретний спосіб набуття громадянства іншої держави (добровільно, з власної ініціативи). Зауважимо, що інші ситуації набуття статусу біпатрида (див., наприклад, підпункти «а»-«г» пункту 1 частини першої статті 19 Закону «Про громадянство України» [771]) цим прецедентом не охоплені. Водночас проблема існує: як зауважує В. Шаповал, «подвійне громадянство... по суті не узгоджується з державним суверенітетом» [1194, с.427]. І хоча науковець вказує лише на проблеми біпатридів щодо військового обов'язку і обов'язку сплачувати податки, вважаємо, що не менші суперечності виникають при здійсненні біпатридами загальнонаціонального представницького мандата.

Щодо пасивного виборчого права на місцевих виборах вимога проживання на території України Конституцією не передбачена; відсутня вона також і у Законі «Про місцеві вибори» [808]. Вважаємо, що відповідна норма, яка надає громадянам України, які мають також громадянство іншої держави, право балотуватися на місцевих виборах в Україні лише за умови їх проживання на території України, повинна бути включена до законодавства про місцеві вибори.

Деякі інші держави більш жорстко підходять до проблеми пасивного виборчого права біпатридів. Так, відповідно до російського виборчого законодавства, «не можуть бути обраними громадяни Російської Федерації, які мають громадянство іноземної держави або вид на проживання чи інший документ, який підтверджує право на постійне проживання громадянина Російської Федерації на території іноземної держави»¹³⁹ (частина 3.1 статті 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Як зазначає А. Борисов, відповідні зміни були внесені до законодавства¹⁴⁰ «з метою забезпечення безпеки держави» [97, с.74]. Конституційний суд РФ з цього приводу зазначив, що волевиявлення особи, яка має подвійне громадянство, «в процесі реалізації депутатських повноважень може обумовлюватися не тільки вимогами конституційного порядку Російської Федерації та інтересами її народу, але й вимогами, які випливають з належності до іноземної держави» (абзац другий пункту 2.2 мотивувальної частини ухвали Конституційного суду РФ від 4 грудня 2007 р. [608, с.458]).

З подібних міркувань Вірменія не надає своїм громадянам, які мають також громадянство іншої держави, пасивного виборчого права на загальнонаціональних виборах навіть за умов проживання на території Вірменії (див. пункт 10 Спільного висновку щодо змін до Виборчого кодексу Вірменії [1372]).

Як засвідчує Європейський суд з прав людини, лише три держави, допускаючи подвійне громадянство, позбавляють біпатридів права обиратися до парламенту – Молдова, Мальта і Болгарія. У Латвії біпатрид не може бути обраним президентом республіки (пункти 87, 88 рішення ЄСПЛ у справі «Танасе проти Молдови»¹⁴¹ [1288]). У зазначеному

¹³⁹ Цитоване нормативне положення містить цікавий виняток: «Зазначені громадяни вправі бути обраними до органів місцевого самоврядування, якщо це передбачено міжнародним договором Російської Федерації» (частина 3.1 статті 4 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Стосовно взаємного визнання виборчих прав біпатридів на місцевих виборах така норма обґрунтована; проте залишається неясним, яким чином предметом міжнародного договору можуть бути права громадянина Російської Федерації, який не має подвійного громадянства, а лише має «вид на проживання чи інший документ, який підтверджує право на постійне проживання» в іншій країні.

¹⁴⁰ Слід взяти до уваги, що Конституція РФ не містить аналога статті 64 Конституції України; відповідно до частини третьої статті 55 Конституції РФ федеральний закон може встановити обмеження конституційних прав громадян з відповідною мотивацією [422].

¹⁴¹ Цікаво, що у цьому рішенні Суд неодноразово констатує, що в Україні подвійне громадянство заборонене

рішенні Суд визнав положення законодавства Молдови, які не дозволяють отримати мандат члена парламенту особам з подвійним громадянством, порушенням Статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (пункт 180 рішення [1288]). Позиція Суду, зокрема, базувалася на негативній оцінці цієї заборонної норми з боку Венеціанської комісії (див. [1370, р.8]).

У Болгарії стаття 65 Конституції надає право обрання депутатом парламенту лише «болгарським громадянам, які не мають іншого громадянства» [417, с.404]. Доцільно зауважити, що ця норма, будучи предметом розгляду Європейської комісії з прав людини (яка на той час була попередньою інстанцією Європейського суду з прав людини) у справі «Георгій Ганчев проти Болгарії» (див. [1269]), не викликала заперечень, і відповідна скарга була визнана неприйнятною з точки зору статті 3 Першого протоколу.

Вважаємо, що, незважаючи на оцінку Європейського суду з прав людини у справі «Танасе проти Молдови», обмеження пасивного виборчого права осіб, які мають, поруч з українським, громадянство іншої держави, заслуговує на те, щоб бути реалізованим у вітчизняному конституційному (не лише виборчому) праві. Важко погодитися з думкою судді Конституційного суду РФ А. Кононова, що такий підхід ділить громадян країни на «повноправних і другорядних», а позбавлення біпатридів пасивного виборчого права є «порушенням одного з основних принципів права – рівності і заборони дискримінації» [618, с.465]. Один з основних проявів принципу рівності – «до однакового слід ставитися однаково» – не виключає, а, навпаки, передбачає різне ставлення до осіб з різним правовим статусом.

2.4.3. Віковий ценз

Віковий ценз стосовно пасивного виборчого права не є загально визнаним. Як зазначає В. Шаповал, «межа вікового цензу для тих, хто балотується, значною мірою визначається суб'єктивно, виходячи з доцільності» [433, с.371]. Такий ценз, як правило, є вищим від вікового цензу для права голосу, що обґрунтовується раціональними аргументами. Слушно вважається, що підвищення вікового цензу для пасивного виборчого права «ґрунтується на тому, що управління державою, у тому числі законодавчий процес, має знаходитися в руках людей, які є політично зрілими, мають значний досвід розв'язання життєвих проблем, ... володіють певною інформацією про навколишній світ, здатні усвідомлено з урахуванням інтересів народу, держави, суспільства приймати закони й інші рішення» [517, с.81-82]. За висловом польського науковця А. Кіселевича, «вік повсюдно визнається за показник життєвого досвіду, а також суспільної і політичної зрілості, а отже, кваліфікації, необхідної для виконання публічних функцій» [1381, с.64]. Подібну позицію висловив Конституційний суд РФ [600, с.231].

Конкретне визначення віку, з якого набувається пасивне виборче право, може залежати від типу виборів. Для парламентських виборів (чи виборів нижньої палати парламенту) достатньо поширеним віковим цензом є вимога досягнення 21 року; такий ценз встановлений на виборах депутатів Державної Думи РФ (частина перша статті 97 Конституції РФ [422]; див. також [97, с.73]), депутатів (послів) Сейму Республіки Польща (стаття 99 Конституції Польщі [1384]). Поширеним є також ценз у 25 років (див. [1194, с.377]).

Проте у деяких державах додатковий (порівняно з правом голосу) віковий ценз для пасивного виборчого права не встановлюється. Так, у Німеччині пасивне виборче право набувається з досягненням повноліття (стаття 38 Основного Закону ФРН [615]), тобто, як конкретизує виборче законодавство, віку 18 років (див. [1040, с.138]). Вищий (порівняно з правом голосу) віковий ценз на парламентських виборах відсутній і у Швеції: відповід-

(див. пункти 90, 173 рішення [1288]).

но до статті 10 Розділу 3 Форми правління «особа, наділена правом голосу, може бути членом чи заступником члена Ріксдагу» [1450, р.71].

Така довільність у встановленні вікового цензу не дає можливості кваліфікувати його як природну вимогу (як це має місце у разі вікового цензу для права голосу). Більше того, його обґрунтування з посиланням на необхідність досягнення «кваліфікації, необхідної для виконання публічних функцій», є досить умовним: найбільш поширений вік досягнення права балотуватися на виборах до парламенту (21 рік) не забезпечує навіть отримання вищої освіти, об'єктивно кажучи, потрібної для такої кваліфікації.

Кодекс належної практики у виборчих справах розглядає 25-річний віковий ценз як верхню припустиму межу віку набуття права бути кандидатом на парламентських та місцевих виборах, застерігаючи можливість встановлення вищого цензу для виборів верхньої палати парламенту (у разі її формування прямими виборами) чи глави держави [363, с.144, 154]. Вищий віковий ценз для верхніх палат парламенту (де вони обираються прямими виборами) достатньо поширений; часто він складає 30-40 років [1194, с.377-378]. Так, Конституція Польщі встановлює віковий ценз на виборах Сенату в 30 років (частина друга статті 99), а на виборах Президента – 35 років (частина третя статті 127) [1384]; Виборчий кодекс Польщі встановлює віковий ценз для виборів в'їта (бурмістра, президента міста) у 25 років, не встановлюючи додаткових (порівняно з правом голосу) вікових обмежень для кандидатів до рад територіального самоврядування (стаття 11 кодексу [1380]).

Конституція РФ встановлює підвищений віковий ценз для кандидатів на президентських виборах – 35 років (частина перша статті 81 [422]). Що стосується місцевих виборів (як до органів державної влади суб'єктів федерації, так і муніципальних виборів), умови набуття пасивного виборчого права можуть встановлюватися конституціями (статутами) суб'єктів федерації (частина перша статті 4 Закону РФ «Про основні гарантії...» [582]).

Виборче законодавство України у початкові роки становлення незалежної держави зазнало певних хитань стосовно рівня вікового цензу для права бути кандидатом на виборах. Так, Закон «Про вибори народних депутатів Української РСР» 1989 р. встановлював однаковий ценз для активного та пасивного виборчого права – 18 років¹⁴² (частина перша статті 2 [735]). Однак Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. підняв цей ценз для права бути кандидатом до 25 років (частина друга статті 2 [728]). Остаточ-но (з 1996 р.) відповідний ценз на рівні 21 років закріплений у частині другій статті 76 Конституції [432]. Що стосується віку набуття пасивного виборчого права на виборах Президента України, то відповідна кваліфікаційна вимога (35 років) була встановлена ще Законом «Про вибори Президента Української РСР» 1991 р. [740] й остаточно закріплена у частині другій статті 103 Конституції.

Віковий ценз для пасивного виборчого права на місцевих виборах зазнав невеликих змін. Закон УРСР про місцеві вибори 1989 р. не встановлював підвищеного вікового цензу для пасивного виборчого права (частина друга статті 2 [725]). Закон про місцеві вибори 1994 р. [724] зберіг 18-річний ценз для кандидатів у депутати місцевих рад, однак встановив ценз у 30 років для кандидатів на посаду голови обласної, Київської чи Севастопольської міської ради та у 25 років – на посаду голови іншої місцевої ради¹⁴³. Як уже зазначалося вище, Конституція 1996 р. не встановила цензу пасивного виборчого права для місцевих виборів, у зв'язку з чим законами про місцеві вибори після 1996 р. він традиційно встановлюється на мінімальному рівні – 18 років (див. частину четверту статті 6 Закону про місцеві вибори 1998 р. [726], частину першу статті 9 Закону 2004 р.

¹⁴² Союзний закон «Про вибори народних депутатів СРСР» 1988 р. встановлював віковий ценз для кандидатів на рівні 21 року (частина друга статті 2 [727]).

¹⁴³ Закон про місцеві вибори 1994 р. передбачав прямі вибори голів сільських, селищних, міських, районних, обласних рад.

[721], частину першу статті 9 Закону 2010 р. [723]); частина перша статті 9 Закону «Про місцеві вибори» 2015 р. встановлює цей ценз через відсилку до статті 70 Конституції [808]). Таке розуміння цього цензу сьогодні є загальноприйнятим (див., наприклад, [433, с.351; 434, с.982]).

Як і у випадку права голосу, для вікового цензу пасивного виборчого права існує особливість моменту набуття права бути кандидатом на виборах у зв'язку з досягненням віку, встановленого цензом. Як зазначає В. Шаповал, оскільки віковий ценз для кандидата пов'язується у часі з днем виборів (голосування на виборах), «особа, яка на початку виборчої кампанії не відповідає зазначеним кваліфікаційним вимогам, може бути зареєстрована кандидатом у народні депутати України за умов відповідності таким вимогам у перспективі на день парламентських виборів» [433, с.372]; очевидно, ці ж міркування повинні застосовуватися і до кандидатів на виборах будь-якого іншого типу (президентських чи місцевих). Таким чином, як і у випадку права голосу, *особа набуває пасивного виборчого права з дня початку виборчого процесу, якщо вона досягне віку, встановленого цензом, на день голосування*, тобто (у випадку, коли відповідний вік досягається після початку виборчого процесу) достроково, до фактичного досягнення такого віку.

Не повинно також підлягати сумніву, що у разі висування та реєстрації такої особи кандидатом вона набуває прав, похідних від пасивного виборчого права (зокрема, права подавати кандидатури до складу виборчих комісій, проводити передвиборчу агітацію, оскаржувати порушення виборчого законодавства та інших прав; див. підрозділ 2.6) без огляду на те, чи на момент реалізації таких прав уже досягнутий вік, встановлений цензом.

Зазначимо, проте, певну відмінність у формулюванні норм Конституції щодо встановлення вікового цензу для кандидатів у народні депутати України (частина друга статті 76: «*на день виборів досяг двадцяти одного року*»; курсив наш. – Ю.К.) та для кандидатів на пост Президента України (частина друга статті 103: «*досяг тридцяти п'яти років*»; курсив наш. – Ю.К.) [432]. Відмінність у формулюванні цих положень, якщо її визнати змістовною, може тлумачитися так, що кандидат на пост Президента повинен досягти зазначеного віку на момент його висування на виборах. Вважаємо, проте, що тут має місце певна неточність формулювання (хоча й небажана у конституційному тексті), і зазначеним відмінностям не слід надавати змістовного значення. Однак при вдосконаленні тексту Конституції в умовах конституційної реформи цю неточність доцільно усунути.

2.4.4. Ценз дієздатності

Ценз дієздатності, як і у випадку права голосу, практично не привертає уваги вітчизняних дослідників в контексті пасивного виборчого права. Його сутність принципово не відрізняється від цього ж цензу стосовно права голосу (див. підрозділ 2.3.3).

Проте проблема наявності права балотуватися на виборах для осіб, визнаних обмежено дієздатними, на наш погляд, є достатньо гострою. Нагадаємо, що фізична особа, цивільна дієздатність якої обмежена, може самостійно вчиняти лише дрібні побутові правочини; щодо інших правовідносин така особа перебуває під піклуванням іншої особи, яка й дає згоду на вчинення тих чи інших дій (стаття 37 ЦК України [1163]). Проте Конституція не обмежує пасивного виборчого права таких осіб, а отже, вони можуть балотуватися на усіх виборах в Україні (у тому числі на виборах народних депутатів України чи Президента України), а отже, і набути відповідний представницький мандат¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Зазначимо, що стосовно зайняття адміністративних (призначуваних) посад чинне законодавство передбачає заборону для осіб, чия дієздатність обмежена рішенням суду; див. частину другу статті 7 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], пункт 2 частини другої статті 19 Закону «Про державну службу» [776].

Однак якщо у виборчому процесі участь піклувальника ще можна якось собі уявити (наприклад, у ролі довіреної особи), то здійснення повноважень у разі обрання таку участь виключає повністю, що повинно б бути переконливим аргументом на користь позбавлення обмежено дієздатних осіб пасивного виборчого права. Зауважимо, що, з огляду на функції виборної посадової особи, таке позбавлення пасивного виборчого права рівною мірою мало б стосуватися підстав обмеження дієздатності, передбачених як частиною першою (психічний розлад), так і частиною другою (зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми) статті 36 ЦК України.

Вважаємо, що можливість балотуватися на виборах (а отже, й бути обраним) для осіб з обмеженою дієздатністю породжує ситуацію, абсурдну з огляду на її потенційні правові наслідки. Це вимагає внесення змін до статей 76, 103, 136 та 141 Конституції, які б віднесли до дискваліфікаційних вимог щодо пасивного виборчого права визнання особи частково дієздатною за рішенням суду.

Іншим виходом із цієї ситуації може бути згадане вище (при обговоренні цієї ж проблеми щодо права голосу) запровадження інституту *публічноправової дієздатності*, що передбачає оцінку судом при розгляді відповідної справи про визнання особи цивільно недієздатною (частково дієздатною) також і ступеня публічної дієздатності (недієздатності) такої особи.

2.4.5. Ценз осілості

Ценз осілості, як і у випадку активного виборчого права (див. підрозділ 2.3.4), може існувати у різних формах. Сильна форма цензу вимагає проживання у певному місці протягом встановленого строку; слабка форма обмежується фактом проживання у певному місці. Більше того, ценз осілості може застосовуватися у загальній формі, яка вимагає проживання не в певному місці, а на території держави взагалі.

Ценз осілості щодо пасивного виборчого права історично набирав різних форм. Така вимога могла застосовуватися у сильній формі, тобто стосуватися проживання протягом певного строку в межах визначеної частини території (адміністративно-територіальної одиниці чи виборчого округу) або в межах держави в цілому¹⁴⁵ (сильна загальна форма цензу осілості). Проте сьогодні ценз осілості у конкретному вигляді (пов'язаний з певною частиною території держави) далеко не завжди застосовується на загальнонаціональних виборах. У будь-якому разі, у зв'язку з повсюдним прийняттям доктрини народного представництва (див. підрозділ 1.6.1), він практично втратив форму зобов'язання проживання на частині державної території, «від якої» кандидат претендує на обрання, навіть у слабкій формі (без встановлення строку проживання). Так, будь-яке обмеження, пов'язане з місцем проживання, відсутнє на парламентських виборах у Великій Британії [1039, с.79], Іспанії чи Фінляндії [1041, с.29, 256], Німеччині [1040, с.138]. Не встановлює такого обмеження щодо виборів до Сейму, Сенату, як і Президента, Конституція Польщі (див. статті 99 і 127 [1384]) і Виборчий кодекс Польщі (див. статтю 11 [1380]).

У Росії частина п'ята статті 4 Закону «Про основні гарантії...» [582] забороняє встановлювати «обмеження пасивного виборчого права, пов'язані із знаходженням місця проживання громадянина Російської Федерації на певній території Російської Федерації, включно з вимогами до тривалості строку проживання», не передбачені Конституцією РФ¹⁴⁶. Конституція ж встановлює таке обмеження лише щодо виборів Президента РФ і

¹⁴⁵ Г. Кришень, посилаючись на С. Гебетнера, розрізняє ці два види цензу осілості, позначаючи їх відповідно термінами «доміциль» і «президенталізм», не пояснюючи останнього терміна [1386, s.162].

¹⁴⁶ Як зазначає А. Борисов, спроби окремих суб'єктів федерації встановити у власних виборчих законах ценз осілості з встановленням строку проживання потенційного кандидата на території відповідного суб'єкта були визнані Конституційним судом РФ неконституційними [97, с.79].

лише в загальній (хоча й сильній, із встановленням строку проживання) формі: відповідно до частини першої статті 81 кандидат повинен «постійно проживати» в Російській Федерації протягом не менше десяти років.

Відсутність форми цензу осілості, яка б «прив'язувала» кандидата на парламентських виборах до відповідної частини території держави – виборчого округу чи адміністративно-територіальної одиниці¹⁴⁷, – пов'язується із відмовою від територіального представництва та від імперативного мандата члена парламенту. Обрання депутата парламенту, незалежно від виборчої системи та територіальної організації виборів, завдячує політичній довірі виборців і передбачає представництво інтересів усього народу в цілому, а не місцевого територіального колективу, як це має місце за умов імперативного мандата (див. підрозділ 1.6.2).

Водночас іншу природу має, на наше переконання, загальна форма цензу осілості (вимога проживати на території держави), як це встановлено в Росії щодо права балотуватися на президентських виборах. Характерна в основному для пострадянських держав (тобто держав, які відносно недавно отримали або відновили свою незалежність), загальна форма цензу осілості у її сильному варіанті переслідую декілька цілей.

У першу чергу така вимога спрямована на забезпечення достатньо стійкого зв'язку між кандидатом і державою (народом, суспільством), виходячи із презумпції розуміння особою, яка балотується на виборах, основних суспільних інтересів, проблем, що стоять перед державою, та бачення шляхів їх розв'язання. Як зазначив Європейський суд з прав людини, обґрунтованим є «припущення, що громадянин-нерезидент менше прямо чи безпосередньо зацікавлений та менше знає про повсякденні проблеми держави»¹⁴⁸ (пункт 56 рішення у справі «Мельниченко проти України» [1278]).

Іншою метою цензу осілості в його загальній формі є мінімізація впливу на формування політики зовнішніх (щодо держави) факторів, насамперед з боку колишньої метрополії¹⁴⁹, а також інших потужних іноземних центрів впливу; іноді такий ценз протидіє впливу на політику держави з боку політичних емігрантів. Такі вимоги встановлені, зокрема, статтею 57 Виборчого кодексу Білорусі: кандидат у президенти повинен «постійно проживати в Республіці Білорусь не менше десяти років безпосередньо перед виборами», кандидат у депутати Палати представників – «постійно проживати в Республіці Білорусь» (без зазначення строку) [276]. Конституція Казахстану встановлює вимогу п'ятнадцятирічного проживання на території Казахстану для кандидатів на президентських виборах (стаття 41) і десятирічного проживання для виборів депутатів Парламенту (стаття 51) [419]. Дещо інакше формулює вимоги осілості Виборчий кодекс Грузії; так, відповідно до статті 80 Кодексу, кандидат у президенти повинен «прожити в Грузії не менше 15 років і на день призначення виборів проживати в Грузії»; на виборах до парламенту стаття 92 Кодексу подає ценз осілості ще в іншій формі: кандидатом може бути громадянин, який проживав у Грузії постійно не менше 10 років, проживав в Грузії протягом двох останніх років і під час перебування за межами держави обов'язково перебував на консульському обліку [275].

¹⁴⁷ Окремі винятки можливі щодо вимог до кандидатів на виборах верхньої палати парламенту. Так, наприклад, частина четверта статті 51 Конституції Казахстану встановлює ценз осілості щодо виборів до Сенату у формі вимоги трирічного постійного проживання «на території відповідної області, міста республіканського значення або столиці Республіки» [419].

¹⁴⁸ У тій же справі Європейський суд з прав людини, щоправда, зазначив стосовно вимоги п'ятирічного проживання кандидата в Україні, що «спірним є те, що ця вимога може розглядатися як така, що дає можливість цим особам отримати достатні знання з питань, пов'язаних із завданнями національного парламенту». Зазначимо, проте, що це твердження саме по собі виглядає спірним з огляду на цитовану тут позицію суду. Зрештою, ніде не стверджується, що проживання протягом певного часу (чи навіть усього життя) на території держави саме по собі дає можливість отримати такі знання; розглядуваний ценз базується на обґрунтованому, на наше переконання, припущенні, що без такого проживання отримати бажані знання значно складніше.

¹⁴⁹ Не випадково такий ценз осілості у Росії встановлений лише для виборів Президента РФ.

За даними Європейського суду з прав людини, крім зазначених держав, встановлюють обмеження щодо проживання на території держави стосовно пасивного виборчого права на національних виборах також Бельгія, Вірменія, Данія, Литва, Люксембург, Норвегія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Швеція (пункт 30 рішення у справі *«Мельниченко проти України»* [1278]). Зазначимо, що Польща відмовилася від загальної форми цензу осілості на національних виборах при прийнятті Конституції 1997 р. (див. [1253, s.78]), не в останню чергу у зв'язку з перспективою вступу до Європейського Союзу.

Встановлені Конституцією України цензи осілості для виборів народних депутатів України (проживання в Україні «протягом останніх п'яти років»; частина друга статті 76) та Президента України (проживання в Україні «протягом десяти останніх перед днем виборів років»¹⁵⁰; частина друга статті 103 [432]) мають загальну сильну форму і, слід визнати, породжені зазначеними вище причинами.

Загальний ценз осілості у сильній формі вимоги 5-річного (для кандидатів на пост Президента України – 10-річного) проживання в Україні тривалий час вважався цілком прийнятним. Так, під час виборів народних депутатів України 2002 р. Центральна виборча комісія скасувала рішення окружної виборчої комісії одномандатного виборчого округу № 75 щодо реєстрації кандидатом у народні депутати України В. Жердицького¹⁵¹ з тих мотивів, що відомості про його проживання в Україні протягом останніх п'яти років є недостовірними [849]. Окрім відомого випадку М. Мельниченка, ЦВК двічі – у 2005 та 2012 рр. – відмовляла у реєстрації кандидатом у народні депутати П. Лазаренку на підставі встановленого факту, що особа, висунута кандидатом, на момент подання документів понад 5 років не проживала в Україні (див. [747; 755]). Хоча Європейський суд з прав людини розглядав це положення у 2004 р. і ствердив, що «Суд не перешкоджає встановленню вимоги 5-річного проживання для потенційних кандидатів до парламенту» (пункт 57 рішення у справі *«Мельниченко проти України»* [1278], проте через деякий час відповідні положення Конституції України та вітчизняного виборчого законодавства зазнали критики з боку Венеціанської комісії та експертів ОБСЄ/БДПЛ. У Спільному висновку, прийнятому 2011 р., ці авторитетні європейські експертні організації оцінили 5-річний загальний ценз осілості як «надмірну і непотрібну вимогу» (пункт 24 Висновку [1051, с.301]). Така оцінка обґрунтовувалася посиланням на положення пунктів I.1.1.c.iii, I.1.1.c.iv Кодексу належної практики у виборчих справах, які тлумачать принцип загального виборчого права як заборону встановлювати ценз осілості на загальнонаціональних виборах, а у разі встановлення такого обмеження необхідна тривалість проживання не повинна перевищувати шести місяців [363, с.145]. У зв'язку з цим зазначений Висновок пропонував скоротити встановлений Конституцією п'ятирічний строк проживання в Україні.

Критична оцінка цензу осілості щодо загальнонаціональних виборів була повторена у Спільному висновку цих організацій 2013 р. (див. пункти 20, 21 Висновку [1053, с.328-329]). Додаткові аргументи щодо неприйнятності такого цензу спиралися на Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, у якому Комітет з прав людини ООН стверджує: «особи, які мають право бути обраними, не повинні бути обмежені нераціональними чи дискримінаційними вимогами, такими як освіта, місце проживання, походження чи політичні переконання» (пункт 15 Коментаря [245, с.394]).

¹⁵⁰ Як і у випадку конституційного формулювання вимог щодо вікового цензу, зазначеного вище, відмінності у формулюванні цензу осілості для президентських і парламентських виборів повинні тлумачитися як такі, що є редакційними неточностями; очевидно, що і у випадку права бути кандидатом у народні депутати України строк проживання обчислюється від дня виборів. Проте такі неточності конституційного тексту доцільно усунути при внесенні змін до відповідних положень Конституції.

¹⁵¹ І. Жердицький у жовтні 2000 р. виїхав до Німеччини, де був затриманий у зв'язку з кримінальним звинуваченням і на час реєстрації кандидатом перебував у слідчому ізоляторі м. Ганновер.

Зазначена позиція Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ стала предметом публічної дискусії під час серії круглих столів, організованих Міністерством юстиції України у 2013 р. (див. [1077]). Оцінюючи цю критику, зазначимо, що вимоги, вказані у Кодексі належної практики у виборчих справах, природні і цілком зрозумілі стосовно *права голосу*; щодо *пасивного виборчого права* природною є також заборона *спеціального* (а не загального) *цензу осілості* у вигляді зобов'язання проживати у певній частині території держави (виборчому округу, адміністративно-територіальній одиниці). У цьому ж контексті (як заборону спеціального цензу осілості), вважаємо, слід оцінювати і твердження Загального коментаря статті 25 МПГПП. Водночас, на наше переконання, заборона *загального* сильного цензу осілості (тобто відмова від вимоги проживання на території держави протягом певного строку) виглядає надмірною, що засвідчується існуванням подібних вимог у низці європейських держав навіть стосовно права голосу. Вважаємо, що згадана вище позиція Європейського суду з прав людини, який відмовився заперечувати п'ятирічний ценз, повинна вичерпати цю дискусію щодо можливості самого існування цензу (однак не його тлумачення).

В одній із дискусій автору, як і деяким іншим учасникам обговорення, довелося підкреслити, що проблема цензу осілості у тій формі, у якій він встановлений Конституцією України, полягає не в самому його існуванні, а у відсутності чітких та однозначних критеріїв встановлення факту проживання на території України [335, с.20].

Тлумачення змісту цензу осілості у будь-якій його формі (загальній чи спеціальній) залежить від розуміння терміна «проживання»; на цю проблему ми звертали увагу вище при обговоренні цензу осілості у зв'язку із правом голосу на місцевих виборах (див. підрозділ 2.3.5). Так, наприклад, розглядаючи ценз осілості на виборах Президента України, С. Серьогіна стверджує: «при цьому необхідно, щоб, по-перше, кандидат безперервно проживав в Україні протягом встановленого строку, по-друге, на день виборів постійно проживав на території України» [433, с.488]. Однак, як зауважує науковець, ні Конституція, ні Закон «Про вибори Президента України» не містять легального тлумачення терміна «безперервне проживання»¹⁵². Слід погодитися із М. Смоковичем, що конституційні цензи осілості для пасивного виборчого права на загальнонаціональних виборах «не можуть передбачати необхідність фізичного перебування особи на території України всі 365 (366) днів на рік» [1031, с.25].

Необхідність уточнення змісту конституційних цензів осілості змушує шукати його тлумачення насамперед через норми інших законів. Науковці часто посилаються при цьому на Закон «Про громадянство України», відповідно до абзацу одинадцятого статті 1 якого «безперервне проживання на території України – проживання в Україні особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік – 180 днів. Не є порушенням вимоги про безперервне проживання виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України» [771]. Останнє речення цього положення, як виглядає, веде мову про тривалі виїзди за межі України, встановлюючи виняткові підстави, коли норма про 90 чи 180 днів може бути порушена, однак проживання в Україні вважається неперервним.

Проте слід мати на увазі призначення цієї норми Закону «Про громадянство України»: вона встановлює підстави для права іноземця звертатися щодо отримання громадянства України. Мета конституційного виборчого цензу для права балотуватися на виборах, незважаючи на формальну ідентичність, істотно інша. Тому вважаємо, що тривалі виїзди за кордон повинні кваліфікуватися відповідно до «презумпції проживання в Україні», конкретизованої Законом «Про вибори народних депутатів України»: не вважається

¹⁵² Мова йде про Закон «Про вибори Президента України» 1999 р. [737].

проживанням за межами держави перебування на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України; перебування у відрядженні в закордонних дипломатичних установах України, міжнародних організаціях та їх органах, також проживання з такими особами членів їх сімей; перебування у складі формувань Збройних Сил України, дислокованих за межами України; перебування на полярній станції України (частини друга і третя статті 9 Закону [734]). Таке розуміння цензу осілої особи покликане уникнути втрати пасивного виборчого права особами, які перебували певний час поза територією, обмеженою Державним кордоном України, в інтересах держави і за її прямим дорученням (дипломатична служба, виконання зобов'язань України, взятих відповідно до міжнародних угод, проходження служби у військовому формуванні України, яке здійснює миротворчу місію в іншій країні під егідою ООН чи ОБСЄ тощо). В основній частині таке розуміння «проживання на території України» не суперечить цитованому вище визначенню умов «безперервного проживання в Україні», встановлених Законом «Про громадянство України». Однак зазначений у Законі «Про вибори народних депутатів України» перелік винятків, що відповідають «презумпції проживання», є вичерпним. Таким чином, тривале перебування за межами території України (виїзд «у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування») з інших (приватних) підстав в особистих інтересах чи в службових інтересах підприємств, закладів, установ, організацій (у тому числі неурядових організацій) слід вважати таким, що позбавляє відповідну особу пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України. Проте це не стосується короткочасного (до 90 чи 180 днів відповідно) виїзду за кордон з будь-яких причин¹⁵³.

Вважаємо, що встановлений Конституцією загальний ценз осілої особи (п'ять чи десять років проживання на території України) сам по собі не повинен розглядатися як дискримінаційний; питання його зміни (скорочення необхідного строку проживання) є питанням політичної доцільності. Водночас існує гостра потреба встановити чіткі критерії його дотримання (чи порушення), що не може бути досягнуте без вирішення проблеми чіткого нормативного визначення місця проживання і критеріїв його визначення. Ця проблема стала актуальною внаслідок правової позиції Європейського суду з прав людини, сформульованою у відомому рішенні у справі «Мельниченко проти України» [1278]. У цьому рішенні Суд зазначив, що «на той час єдиний доказ реєстрації місця проживання особою [прописка. – Ю.К.], яке не завжди співпадає з місцем її постійного проживання, містився у внутрішньому національному паспорті». Ця формальна позиція, взагалі кажучи, суперечить прийнятій у тому ж рішенні Суду мотивації можливості обмеження пасивного виборчого права для громадян, які тривалий час перебувають за межами держави, через їх недостатню пов'язаність зі справами у державі; очевидно, що така пов'язаність визначається не пропискою (формальною реєстрацією), а фізичним перебуванням особи на території держави (щодо аналізу рішення ЄСПЛ у цій справі див. також [525]). Неважко бачити не лише невідповідність цієї позиції ЄСПЛ змісту вимог, встановлених Законом «Про вибори народних депутатів України», але й спричинену ним колізію із нормою Закону «Про громадянство».

Незважаючи на законодавче визначення, у яких випадках тривале перебування особи за межами держави не вважається порушенням вимоги неперервного проживання в Україні, судова практика під час виборів народних депутатів України 2012-2013 рр. продемонструвала неоднозначну оцінку критеріїв проживання в Україні.

Так, наприклад, Київський апеляційний адміністративний суд у своїй постанові від 19 серпня 2012 р. у справі щодо реєстрації В. Сацюка кандидатом у народні депутати

¹⁵³ Як зазначає М. Смокович, і таке розуміння обмежень недостатньо чітке для судового правозастосування, оскільки можливі різні тлумачення обчислення зазначених строків у контексті цензу осілої особи – сумарно за п'ять років чи кожного з п'яти років цензового строку [1031, с.25, 26].

України за основу прийняв як доказ інформацію, витребувану судом від Державної прикордонної служби України¹⁵⁴, про перетинання Державного кордону України В. Сацюком, звідки випливало, що кандидат у 2005 р. виїхав з України і повернувся лише у грудні 2010 р.¹⁵⁵. На цій підставі суд скасував постанову ЦВК про реєстрацію В. Сацюка кандидатом у народні депутати України; водночас суд не вивчав того факту, що відповідач протягом цього часу мав зареєстроване місце проживання в Україні [679]. Ця позиція із аналогічною аргументацією була у повному обсязі підтримана Вищим адміністративним судом України [670].

Більш детально цей підхід до розуміння місця проживання в аспекті цензу осілості як фактичного, а не формального (зареєстрованого) проживання, викладений у постанові Київського апеляційного адміністративного суду від 1 грудня 2013 р. щодо реєстрації В. Романюка кандидатом у народні депутати України на повторних виборах в одномандатному виборчому окрузі № 94 [681]. Так, суд ствердив, що «наявність... відмітки у паспорті щодо реєстрації місця проживання в Україні протягом п'яти останніх років *не може бути безумовною підставою* [курсив наш. – Ю.К.] для визнання його таким, що проживає в Україні протягом останніх п'яти років»; більше того, суд вказав, що «визначення особи такою, що проживає в Україні, виключно на підставі наявності реєстрації в Україні, здійсненої згідно з Законом України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”, є *формальним підходом, який суперечить самій сутності встановлених вимог щодо необхідного терміну проживання в Україні*» [курсив наш. – Ю.К.]. Переглядаючи зазначене судові рішення в апеляційному порядку¹⁵⁶, Вищий адміністративний суд України підтримав таку правову позицію, акцентуючи на тому, що для конституційного цензу осілості важливим є *фактичне проживання*, а не формальна реєстрація. Суд ствердив: «Наявність реєстрації проживання в Україні не дає права вважати, що особа проживає фактично за зареєстрованою адресою. *Фактичне проживання та реєстрація місця проживання не є тотожними поняттями...* [курсив наш. – Ю.К.] Наявність реєстрації за певною адресою не свідчить про фактичне проживання особи за даною адресою» [673].

Вважаємо таке тлумачення вимоги 5-річного проживання на території України як цензу осілості щодо пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України цілком обґрунтованим і послідовним, таким, що відповідає цілям встановлення цього цензу. Однак, на жаль, правові позиції тих же судів в окремих аналогічних випадках були діаметрально протилежними.

¹⁵⁴ Пункт 10 частини першої статті 20 Закону «Про Державну прикордонну службу України» надає право (однак не обов'язок) Державній прикордонній службі створювати «інформаційні системи, у тому числі банки даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України», однак їх використання передбачається «в інтересах розвідки, контррозвідувального забезпечення охорони державного кордону України, оперативно-розшукової діяльності, участі у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції» [774]. Використання таких інформаційних систем (і відомостей, які у них містяться) для інших цілей, у тому числі встановлення факту (часу) проживання особи в Україні та наявності в особи пасивного виборчого права, зазначеним Законом не передбачено. З огляду на частину другу статті 19 Конституції України спірним є питання про належність доказів, заснованих на повідомленнях Державної прикордонної служби про перетин особою кордону, при розгляді таких спорів як Центральною виборчою комісією, так і судами; при цьому слід мати на увазі, що, відповідно до частини третьої статті 70 КАС України, «докази, одержані з порушенням закону, судом при вирішенні справи не беруться до уваги» [361].

¹⁵⁵ Суд, крім того, встановив факт набуття В. Сацюком громадянства РФ; однак цей факт не став підставою для прийняття рішення про скасування постанови ЦВК про реєстрацію кандидата у народні депутати України.

¹⁵⁶ Вищий адміністративний суд України своєю постановою скасував зазначену постанову Київського апеляційного окружного суду з формальних підстав, однак прийняв нове рішення, яким зобов'язав ЦВК скасувати реєстрацію В. Романюка кандидатом у народні депутати з підстав його невідповідності конституційній вимозі цензу осілості.

Так, наприклад, у постанові Київського апеляційного адміністративного суду від 17 серпня 2012 р. у справі щодо реєстрації А. Шевченка кандидатом у народні депутати України [677] зазначається: «Загальним документом, який засвідчує особу його власника, підтверджує громадянство і реєструє постійне місце проживання громадянина, є паспорт... При наявності в особі паспорта громадянина України і відомостей в ньому про прописку [саме цей термін вживає суд у 2012 р.! – Ю.К.] протягом останніх п'яти років як факту реєстрації постійного місця проживання, вважається, що ця особа проживала в Україні протягом останніх п'яти років» [курсив наш. – Ю.К.]. Таким чином, у цитованому рішенні суд прийняв тлумачення місця проживання як *формального* (зареєстрованого). При цьому суд не взяв до уваги загальновідомі факти, що А. Шевченко протягом цих років виступав за професійні футбольні клуби Італії та Англії, а його сім'я офіційно проживала у Лондоні. Суд також не звертався до Державної прикордонної служби України щодо інформації про перетин кандидатом Державного кордону України.

Подібно у справі про реєстрацію кандидатом О. Пресмана суд не взяв до уваги і не перевіряв твердження позивача, що кандидат протягом тривалого часу (до 2008 р.) перебував на консульському обліку в Генеральному консульстві України у Нью-Йорку (США). Суд обмежився твердженням, що з поданих кандидатом документів, зокрема, автобіографії, «вбачається, що вказана особа проживає на території України з дня народження..., що дає підстави вважати його таким, що проживав на території України»; з такою оцінкою погодився Вищий адміністративний суд України [1126]. Як зазначають дослідники, аргументація, висловлена у ході судових засідань на користь формального підходу, пов'язувалася не лише із наявністю зареєстрованого місця проживання, але й частотою (нехай і короткотривалих) повернень в Україну, сплатою комунальних послуг за місцем проживання (житлом) в Україні і т. п.; на це вказував, зокрема, О. Діденко [1077] (див. також [40, с.124-125]).

Починаючи з 2004 р., Закон «Про вибори Президента України» використовував формулювання «презумпції проживання», яке досі міститься у Законі «Про вибори народних депутатів України» (див. частини другу, третю статті 9 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 [767] та 2010 рр. [738]). Однак чинна редакція Закону «Про вибори Президента України», прийнята 2014 р., дещо інакше вирішує це питання: особа вважається такою, що проживає на території України, якщо її місце проживання зареєстроване в Україні відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (частина друга статті 9 [739]). Таким чином, зазначений Закон сприйняв *формальне* розуміння місця проживання (незалежно від *фактичного* проживання). Можна стверджувати, що це значною мірою спричинене правовою позицією ЄСПЛ у справі «Мельниченко проти України»; однак зазначене нормативне регулювання не може бути визнане таким, що відображає дух відповідної конституційної норми.

Таким чином, різні законодавчі формулювання змісту вимоги проживання в Україні та численні неоднозначності практики застосування конституційного цензу осілості щодо пасивного виборчого права на загальнонаціональних виборах, зокрема, судової практики щодо відмови у реєстрації особи кандидатом на виборах у зв'язку з порушенням цензу осілості, не дають підстави стверджувати, що сформувалася загальноновизнана доктрина стосовно розуміння цього цензу та поняття місця проживання взагалі. Більше того, навряд чи можна вважати прийнятною (з точки зору юридичної визначеності) ситуацію, коли два законодавчі акти містять протилежні підходи до нормативного тлумачення конституційних норм, які визначають ценз осілості для кандидатів різних загальнонаціональних виборів.

Відсутність єдності у праворозумінні і правозастосуванні означає, що проблема потребує нормативного розв'язання. Вважаємо, що за основу має бути прийнята позиція, яка надає перевагу фактичному місцю проживання (перебування), а не формальній його

реєстрації¹⁵⁷. Формальне розуміння місця проживання не може бути визнане таким, що відображає зміст і цілі конституційного цензу осілості¹⁵⁸. Нормативне тлумачення положень статей 76 та 103 Конституції має надаватися виборчим законом; за основу слід прийняти позиції Закону «Про громадянство України» (щодо короткочасних виїздів за межі України) та «презумпцію проживання», сформульовану у Законі «Про вибори народних депутатів України». Однак це вимагає також узгодження (уточнення) відповідних положень Законів «Про громадянство України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та Цивільного кодексу України, а також інших законів, які використовують поняття місця проживання. Основою такого підходу повинно бути чітке розмежування права на вибір місця проживання як публічного права особи та права на житло як соціального права особи майнового характеру, а отже, розмежування понять «місце проживання» як «місцевості» (поселення, адміністративно-територіальної одиниці) та «житло» як житлового приміщення з конкретною адресою.

Підсумовуючи розгляд цензу осілості в аспекті пасивного виборчого права, ще раз підкреслимо особливість права бути кандидатом на місцевих виборах, яке не обмежується жодним цензом осілості. Вище, розглядаючи співвідношення активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах (див. підрозділ 2.4.1), ми вже підкреслили, що пасивне виборче право не обмежене цензом належності до територіальної громади (який є специфічним проявом цензу осілості). Тут зазначимо, що на це право на місцевих виборах не поширюється також ценз осілості у загальній формі (як вимога проживати на території України). Таким чином, і в цьому відношенні коло носіїв пасивного виборчого права на місцевих виборах значно ширше від кола носіїв пасивного виборчого права на загальнонаціональних виборах.

Ми розглянули цензи, спільні за своєю природою (хоча й відмінні за змістом) як для активного, так і для пасивного виборчого права. Далі розглянуті виборчі цензи, особливість яких полягає в тому, що, будучи дискримінаційними стосовно права голосу, вони вважаються (у певних розмірах) прийнятними щодо пасивного виборчого права, тобто такими, що не суперечать принципу загального виборчого права.

2.4.6. Моральні цензи

Моральний ценз у вітчизняному виборчому праві традиційно має вигляд вимоги «законослухняності». Цей варіант морального цензу, пов'язаний із **судимістю** за вчинення умисного злочину, є ще одним (поряд із цензом осілості) цензом пасивного виборчого права, який викликає серйозні дискусії. За своєю природою він цілком аналогічний цензу, який розглядався вище стосовно права голосу (див. підрозділ 2.3.6). Однак стосовно права балотуватися на виборах існує дещо більше аргументів на користь цього цензу: можна дійсно поставити під сумнів право особи, яка вчинила кримінально караний злочин, а отже, перебуває у правовому конфлікті з державою, брати участь у здійсненні влади в державі. Такого типу моральний ценз обґрунтовує В. Шаповал: «Не викликає сумнівів, що на здобуття мандата народного депутата України і на участь у перспективі у парламентській діяльності можуть претендувати лише громадяни, інтелектуально-вольовий стан і поведінка яких узгоджуються із загальноновизнаними моральними критеріями. Діяльність народних депутатів має відповідати інтересам суспільства, а ці інтереси об'єктивно знаходяться у площині моралі» [433, с.373]. Як зазначають польські конституціоналіс-

¹⁵⁷ Саме такий підхід лежав в основі авторської концепції виборчої адреси, яка була закріплена у первинній редакції Закону «Про Державний реєстр виборців» [772] (див. підрозділ 2.3.8).

¹⁵⁸ Аналогічну позицію висловлює М. Смокович [1031, с.24].

ти, «добір кандидатів на публічні посади пов'язується із суспільною довірою», тоді як «особи, покарані за вчинений злочин, не гідні такої довіри» [1381, s.68]

Як і у випадку права голосу, при розгляді питання про позбавлення (втрату) права балотуватися на виборах осіб, які вчинили злочин, треба розрізняти дві ситуації: встановлення такої вимоги безособово, як кваліфікаційної (тобто саме як *цензу*) і позбавлення пасивного виборчого права конкретної особи як форми *покарання* за вироком суду.

У законодавстві різних держав застосовуються обидві форми обмеження пасивного виборчого права. Так, виборче законодавство Росії дискваліфікує як кандидатів: по-перше, осіб, які утримуються у місцях позбавлення волі за вироком суду; по-друге – осіб, які мають не зняту і не погашену судимість за вчинення тяжких чи особливо тяжких злочинів або за вчинення злочинів екстремістського спрямування; по-третє, осіб, які зазнали адміністративного покарання за пропаганду і публічне демонстрування нацистської атрибутики чи символіки і які вважаються такими, що відбувають покарання, протягом одного року з дня закінчення виконання призначеного адміністративного покарання (частини 3, 3.2 статті 4 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» [582]; див. також [97, с.75-76]). Підкреслимо, що останній випадок специфічний, оскільки встановлює наслідки *адміністративного* покарання, яке взагалі не передбачає виникнення судимості.

Розрізнення двох ситуацій – перебування у місцях позбавлення волі та наявність судимості (після відбуття покарання) – має сенс. У першому випадку права бути кандидатом позбавляються усі такі особи безвідносно до типу вини чи категорії злочину. Цю форму цензу можна пов'язати з «організаційними моментами чи пенітенціарними вимогами» (за висловом А. Белкіна [57, с.207]), оскільки режим перебування засудженого в установі виконання покарань не допускає можливості виконання ним дій, пов'язаних з участю у виборах в ролі кандидата. У другому випадку (дискваліфікація внаслідок судимості після відбуття покарання) вимога набуває форми власне морального цензу, оскільки пов'язується з негативною суспільною оцінкою поведінки такої особи і фактично виступає в ролі додаткового покарання, не призначеного, однак, судом в індивідуальному порядку.

Дещо інший підхід демонструє польське виборче законодавство. Відповідно до частини третьої статті 99 Конституції Польщі, обраною до Сейму чи Сенату не може бути особа, яка вироком суду, що набув законної сили, позбавлена волі за умисний злочин, «переслідуваний за публічним оскарженням»¹⁵⁹; оскільки право бути кандидатом на президентських виборах обумовлюється «повнотою виборчих прав на виборах до Сейму» (частина третя статті 127 Конституції Польщі [1384]), ці ж вимоги застосовуються до кандидатів на пост Президента Польщі. Виборчий кодекс Польщі доповнює умову дискваліфікації також засудженням до позбавлення волі за фінансовий злочин (пункт 1 §2 статті 11 Кодексу [1380]).

Втрата пасивного виборчого права особами, які позбавлені волі рішенням суду, вважається природною в польській доктрині виборчого права; як зазначає Є. Бучковський, «позбавлення цього права осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі (без огляду на факт, чи винесено щодо них вирок позбавлення публічних прав), повинно бути обов'язковим» [1253, s.85]. Зауважимо, що, відповідно до польського кримінального права, особа вважається покараною протягом 10 років з часу виконання вироку позбавлення волі (див. [1381, s.69]), що є аналогом інституту судимості в українському кримінальному праві. Таким чином, у цьому аспекті польське виборче законодавство також (як і в Україні) поєднує абсолютну неможливість здійснення пасивного виборчого права особами,

¹⁵⁹ Польське кримінальне право розрізняє публічне і приватне оскарження злочинів [1381, s.67]. Хоча подібне розрізнення існує й у вітчизняному кримінальному процесуальному праві, йому традиційно не надається принципового значення (див., наприклад, [349, с.223, 227]).

що перебувають у місцях позбавлення волі, та позбавлення виборчого права як форму «морального цензу» протягом певного часу після відбування покарання.

Принципово іншим важливим аспектом польського виборчого права є поширення на пасивне виборче право інституту позбавлення публічних чи виборчих прав конкретної особи за вироком суду чи Державного трибуналу, розглянутого вище у зв'язку з інститутом позбавлення права голосу. Виборчий кодекс Польщі доповнює цей інститут стосовно пасивного виборчого права також втратою «права обиральності» через рішення суду з люстраційних підстав, пов'язаних із співробітництвом особи з органами державної безпеки в часи комуністичного режиму (пункт 2 § 2 статті 11 Кодексу [1380]; див. також [1381, s.71]).

Таким чином, виборче право Польщі поєднує два підходи до позбавлення пасивного виборчого права у зв'язку з вчиненням злочину (правопорушення) – *цензовий* (автоматична втрата права балотуватися на виборах) і *санкційний* (індивідуальне позбавлення особи права конкретним вироком суду).

Цікавим є зауваження А. Кіселевіча: «кандидат не зобов'язаний володіти пасивним виборчим правом на день номінації списку кандидатів, якщо поміж днем номінації списку і днем виборів він набуде цього права внаслідок погашення судимості» [1381, s.70]. Неважко помітити, що ці міркування поширюються також і на випадок закінчення строку індивідуального покарання у вигляді позбавлення пасивного виборчого права. За своїм змістом така ситуація цілком аналогічна до ситуації з досягненням цензового віку під час виборчого процесу і засвідчує, що виборча правоздатність особи як потенційного кандидата набувається в день початку виборчого процесу, якщо відповідність кваліфікаційним (цензовим) вимогам щодо набуття цього права наступить до дня голосування на відповідних виборах.

Прийнятий у вітчизняному виборчому праві підхід не настільки послідовний.

Частина третя статті 76 Конституції встановлює дискваліфікаційну умову щодо пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України – наявність *судимості* за вчинення *умисного злочину*, не знятої і не погашеної у встановленому законом порядку¹⁶⁰. На думку В. Мусіяки, таке обмеження обумовлене «необхідністю захисту конституційного ладу, недопущення до законодавчого органу в якості депутатів осіб, що вчинили умисні злочини» [255, с.22-23].

Непослідовність прийнятого в Україні підходу до встановлення обмежень пасивного виборчого права у зв'язку із судимістю виявляється уже в тому, що відповідне обмеження відсутнє у статті 103 Конституції, яка встановлює кваліфікаційні вимоги щодо балотування на пост Президента України. Протягом тривалого часу така конституційна «прогалина» компенсувалася законодавцем шляхом встановлення відповідного обмеження пасивного виборчого права на виборах Президента України відповідним Законом. Зокрема, частина п'ята статті 2 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. встановлювала, що не можуть бути висунутими на виборах «громадяни, які перебувають у місцях позбавлення волі або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку»¹⁶¹ [737]. Наступні редакції цього Закону відтворювали формулу цензу «законослухняності», що міститься у частині третій статті 76 Конституції, поширюючи її на вибори Президента України (див. частину четверту статті 9 Закону у редакції 2004 [767] та 2010 рр. [738]). Підкреслимо, що у численних

¹⁶⁰ Цікаво, що Центральна виборча комісія визнала як підставу для застосування цього цензу факт засудження за кримінальним звинуваченням *іноземним судом*; див. [747].

¹⁶¹ Безвідносно до обґрунтованості запровадження цього цензу законом звернемо увагу на його достатньо послідовне і точне формулювання, якого бракує конституційній формулі: права балотуватися позбавлялися *усі особи* на час відбування покарання у вигляді позбавлення волі, а також особи із *судимістю за умисний злочин* після виконання цього основного покарання.

коментарях законодавства про вибори Президента України зазначена норма не викликала заперечень у правознавців. Так, науковці зазначали спеціальний (порівняно з конституційним регулюванням) характер такого обмеження, однак не заперечували можливості його встановлення [646, с.12]. Подібну позицію зайняли й інші відомі вітчизняні конституціоналісти (див., зокрема, [256, с.71-72; 257, с.9-10]). Зазначене положення Закону завжди було сумнівним з точки зору його конституційності з огляду на статтю 64 Конституції, яка забороняє звуження законом обсягу конституційного суб'єктивного права; однак ця норма не була предметом розгляду Конституційним Судом України. Свого часу ми звертали увагу на те, що відповідне обмеження мало б бути запроваджене лише на рівні Конституції¹⁶² (див. [558, с.25]). Проте тільки в умовах різкої зміни суспільно-політичної ситуації після Революції Гідності відповідна норма була виключена із Закону як така, що не передбачена Конституцією (див. статтю 9 Закону у редакції 2014 р. [739]).

Непослідовністю відзначається і саме конституційне формулювання цього цензу, яке стосується виборів народних депутатів України. Центральними для його розуміння є два поняття зі сфери кримінального права – *судимість* та *умисний злочин*; вважаємо, проте, що доцільно, за прикладом виборчого права Польщі, взяти також до уваги *характер обвинувачення* – публічний чи приватний.

Як відомо, «судимість – це правовий стан особи, який виникає у зв'язку з її засудженням до кримінального покарання і за зазначених в законі умов характеризується настанням для неї певних правових наслідків» [560, с.198]. Ці правові наслідки стану судимості включають як спеціальні (кримінально-правові), так і більш загальні правові наслідки, що стосуються інших сфер правовідносин [560, с.199-200]; до останніх, які визначаються спеціальними законами, належать і заборони займати певні посади¹⁶³. «Моральний» виборчий ценз, який позбавляє особу пасивного виборчого права, теж належить до таких наслідків.

Судимість виникає з дня набрання законної сили обвинувальним вироком суду (частина перша статті 88 Кримінального кодексу України; далі – КК України), проте строк перебігу судимості розпочинається з дня відбуття основного і додаткового покарання (частина перша статті 90 КК України) [461]. Таким чином, формула «має судимість» є загальною і характеризує також осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі. Однак оскільки дискваліфікаційна вимога конституційного цензу стосується лише осіб, засуджених за вчинення *умисного злочину*, вона не позбавляє пасивного виборчого права осіб, які відбувають покарання (і мають судимість) за вчинення *злочину з необережності*. КК України передбачає низку складів злочинів, суб'єктивна сторона яких характеризується необережною формою вини, санкція щодо яких передбачає покарання у вигляді позбавлення волі¹⁶⁴. Таким чином, за змістом цензу, встановленого частиною третьою статті 76 Конституції, громадяни, засуджені за подібні злочини, володіють пасивним виборчим правом незважаючи на те, що вони перебувають в установах кримінально-виконавчої системи, відбуваючи покарання у вигляді позбавлення волі. Проте такі громадяни не

¹⁶² На цю обставину звертала увагу також С. Серьогіна [433, с.489-490].

¹⁶³ Так, пункт 3 частини другої статті 69 Закону «Про судоустрій та статус суддів» не допускає призначення на посаду судді особи, яка має незняту чи непогашену судимість [860]; аналогічне обмеження щодо зайняття посад прокурора передбачає пункт 3 частини шостої статті 27 Закону «Про прокуратуру» [838]. Судимість позбавляє також права бути призначеним на посаду члена Центральної виборчої комісії (частина друга статті 7 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]).

¹⁶⁴ Див., наприклад, статті 119 (вбивство через необережність), 140 (неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником), 196 (необережне знищення або пошкодження майна), 236 (порушення правил екологічної безпеки), 264 (недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів), 276 (порушення правил безпеки руху або експлуатації залізничного, водного чи повітряного транспорту), 286 (порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами), 367 (службова недбалість) та деякі інші Особливої частини Кримінального кодексу України [461].

мають жодної легальної можливості реалізувати це право шляхом здійснення встановлених законом процедур, а отже, таке право стає фікцією. Тому вважаємо, що більш послідовно було б розділити відповідну дискваліфікаційну вимогу на дві складові (як це було сформульовано у згаданій вище частині п'ятій статті 2 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737]), перша складова якої встановлювала б втрату пасивного виборчого права усіма громадянами, які відбувають покарання у вигляді позбавлення (чи обмеження) волі незалежно від кваліфікації вини (на час відбування такого покарання), а друга позбавляла б права балотуватися осіб, які мають непогашену чи незняту судимість за вчинення злочинів певної категорії (відповідно до чинної норми – умисних злочинів).

Тим не менше, зазначена вище друга частина дискваліфікаційної вимоги, пов'язана з судимістю, залишається проблемною; на неї звернули критичну увагу Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ, які зауважили у Спільному висновку 2011 р., що така форма цензу позбавляє пасивного виборчого права за вчинення будь-якого умисного злочину безвідносно до його природи чи тяжкості. Аргументуючи тим, що «обмеження виборчих прав загальних категорій чи груп людей без розгляду конкретних фактів, специфічних щодо особи, не узгоджується з належною міжнародною практикою», авторитетні міжнародні організації запропонували звужити таке обмеження лише до осіб, які вчинили серйозний злочин [1051, с.301-302]. Згодом така пропозиція була звужена до вимоги, щоб таке покарання «застосовувалося лише до конкретних злочинів, настільки серйозних, що припинення виборчих прав відповідало принципу пропорційності» [1053, с.329]. Під час дискусії на Круглому столі у серпні 2013 р. член Венеціанської комісії П. Пацолай вказав, що дискутоване положення статті 76 Конституції України «заперечує пасивне виборче право у результаті вчинення будь-якого злочину незалежно від його тяжкості», що, на його думку, не відповідає судовій практиці Європейського суду з прав людини [1077]. Слід, однак, зауважити, що посилення П. Пацолая на рішення у справах «Герст проти Сполученого Королівства» [1273] та «Скоппола проти Італії» [1284] не повністю відповідало предмету дискусії, оскільки у зазначених рішеннях мова йшла про позбавлення ув'язнених *права голосу*, а не *пасивного виборчого права*, що істотно змінює контекст застосованих судом аргументів¹⁶⁵.

Висловлені експертами закиди щодо морального цензу, встановленого Конституцією, певною мірою узгоджуються з позиціями, сформульованими у пізнішому документі Венеціанської комісії – Доповіді про недопущення правопорушників до парламенту [211], яка містить широкий аналітичний огляд практики європейських держав щодо застосування подібних обмежень. Декілька тез, що містяться у висновках Доповіді, заслуговують бути цитованими.

По-перше, Комісія відзначила, що «законність є першим елементом верховенства права та передбачає дотримання закону як індивідами, так і органами влади. Здійснення політичної влади особами, які серйозно порушили закон, створює ризики недотримання цього принципу, який, у свою чергу, є передумовою демократії, а отже, може загрожувати демократичному характеру держави. Таким чином, обмеження права таких осіб бути обраними є виправданим»; більше того, Комісія стверджує: «Уникнути активної ролі серйозних правопорушників у процесах ухвалення політичних рішень є в загальних пу-

¹⁶⁵ У зв'язку з цим вкажемо на некоректність закиду експерта ОБСЄ/БДПЛ А. Мазманяна, висловленого на зазначеному заході під час дискусії, який ствердив, що «після оголошення рішення у справі “*Hirst v. United Kingdom*” низка європейських країн внесли зміни до свого законодавства, а Україна серед небагатьох країн, у якій залишається заборона для осіб, які мають судимість, висуватись на виборах, тобто дискримінаційна заборона, що є предметом розгляду Європейського суду з прав людини» [1077]. Дійсно, Європейський суд з прав людини відзначив істотну тенденцію у законодавстві багатьох країн до пом'якшення обмежень щодо *права голосу ув'язнених* (див. пункт 95 рішення у справі «Скоппола проти Італії» [1284]), однак у тому ж рішенні відзначив Україну серед держав, де таких обмежень не існує взагалі (див. пункт 45 того ж рішення). Водночас у згаданих рішеннях Суду *право бути кандидатом на виборах* взагалі не розглядалося.

бличних інтересах» [211, с.521]. Відзначаючи відсутність спільних стандартів для таких випадків і навіть висловлюючи сумнів у їх можливості, тим не менше, Комісія стверджує, що санкція у вигляді позбавлення пасивного виборчого права повинна застосовуватися індивідуально (крім випадків засудження за найбільш тяжкі злочини, коли таке позбавлення може бути автоматичним), а «позбавлення політичних прав до набрання законної сили вироком [суду] суперечить принципу презумпції невинуватості, за винятком деяких обмежених та обґрунтованих винятків» [211, с.521, 522].

Однак рекомендація, висловлена експертами міжнародних організацій, – пом'якшити обмеження пасивного виборчого права, залишивши його лише для випадків засудження за вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину, – не може бути реалізована в межах виборчого законодавства, оскільки відповідний виборчий ценз зафіксований у статті 76 Конституції¹⁶⁶. Наша більш рання пропозиція щодо уточнення критеріїв цього цензу міститься у частині шостій статті 12 законопроекту № 1068-2 від 11.12.2014 р., де пропонується позбавлення пасивного виборчого права пов'язувати із «вчиненням корупційного, службового або виборчого злочину, а також іншого умисного злочину, за який призначене покарання у вигляді позбавлення волі, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку» [882]; проте можливість реалізації цієї пропозиції без відповідних конституційних змін сумнівна.

Певною ілюстрацією можливого застосування таких вимог, реалізованого під впливом згаданих вище рекомендацій, може слугувати послаблення аналогічного обмеження щодо права громадян входити до складу виборчих комісій; таке право є похідним виборчим правом, пов'язаним з правом голосу (див. підрозділ 2.6). Виборче законодавство раніше встановлювало обмеження, згідно з яким не могли бути членами виборчих комісій «громадяни, які утримуються в установах кримінально-виконавчої системи або мають судимість за вчинення умисного злочину»¹⁶⁷ (частина третя статті 26 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. [765]). Закон «Про вибори народних депутатів України» з 2011 р., зберігаючи природне обмеження щодо осіб, які відбувають покарання позбавлення волі, послабив дискваліфікаційну вимогу щодо судимості лише до обмеження «за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян» (частина третя статті 26 [734]); водночас Закон «Про вибори Президента України» у редакції 2014 р. доповнив цю формулу ще й «судимістю за вчинення корупційного злочину» (частина сьома статті 23 [739]).

На наше переконання, таким шляхом, прийнятним для обмежень права бути членом виборчої комісії, не можна йти при встановленні обмежень одного з основних виборчих прав – конституційного пасивного виборчого права, оскільки кваліфікаційна вимога, яка покликана обмежити пасивне виборче право, зокрема, на виборах народних депутатів України – майбутніх членів законодавчого органу держави, повинна враховувати більше індивідуальних факторів, аніж тяжкість чи предмет вчиненого злочину.

Насамперед, звертаючись до згаданого вище польського досвіду, слід звернути увагу на різну юридичну природу *публічного* і *приватного обвинувачення* (див. [635, с.34]), витоки якої лежать у матеріальному кримінальному праві і стосуються ступеня суспільної небезпеки відповідних злочинів та природи (публічної чи приватної) інтересів, які порушені відповідним діянням¹⁶⁸, внаслідок чого в останньому випадку «кримінально-право-

¹⁶⁶ Слід визнати, що виключення відповідних положень із Закону «Про вибори Президента України» як таких, що не передбачені Конституцією, відбулося не без впливу зазначеної дискусії.

¹⁶⁷ Частина сьома статті 23 Закону «Про вибори Президента України» 2004 р. доповнювала умови обмеження також щодо громадян, які перебували у слідчих ізоляторах [767], що слід визнати організаційно обґрунтованим, однак некоректним з точки зору дотримання прав громадян, вина яких не була встановлена судом.

¹⁶⁸ Перелік злочинів, стосовно яких кримінальне провадження здійснюється лише у формі приватного звинувачення, встановлений статтею 477 Кримінального процесуального кодексу України; в окремих випадках (відмови

вий конфлікт набуває локального характеру» [635, с.49]. Виходячи з розуміння того, що публічне обвинувачення базується на обстоюванні публічних, а не приватних інтересів [635, с.34], а кримінальне провадження у формі приватного обвинувачення розпочинається виключно на підставі заяви потерпілого і безумовно закривається у разі відмови потерпілого від звинувачення (частина четверта статті 26 Кримінального процесуального кодексу України [462]; див. також [635, с.54]), доходимо висновку, що засудження за підсумком *приватного* обвинувачення навряд чи можна визнати достатньою підставою для позбавлення *публічних* прав, до яких належить пасивне виборче право. Дійсно, лише у випадку публічного обвинувачення особа, якої воно стосується, вступає у конфлікт з усім суспільством (державою), що ставить під сумнів її право брати безпосередню участь (протягом часу існування такого конфлікту) в управлінні публічними справами як члена виборного органу влади.

Таким чином, слід визнати, що, з урахуванням наведених вище аргументів, формула морального цензу, що міститься у статті 76 Конституції, потребує істотного уточнення.

Насамперед слід визнати, що *відбування особою покарання у вигляді позбавлення волі за будь-який злочин повинно бути дискваліфікаційною обставиною щодо балотування на виборах*. Справа не лише в організаційній неспроможності такої особи виконати усі дії, необхідні для своєї номінації та реєстрації. Необхідно взяти до уваги, що стаття 81 Конституції цілком природно відносить до підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України «набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього» без зазначення характеру вини – умислу чи необережності (пункт 2 частини другої статті 81 Конституції [432]). Навряд чи було б послідовно допускати можливість обрання народним депутатом України особи, щодо якої *уже виникли підстави* дострокового припинення її повноважень.

Що стосується осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі або були засуджені до іншого виду покарання і мають судимість, вважаємо, що доцільно застосовувати обмеження пасивного виборчого права лише у випадку їх засудження за процедурою *публічного звинувачення*; особи, які мають судимість внаслідок засудження за процедурою *приватного звинувачення*, у таких випадках не повинні зазнавати автоматичного обмеження публічних прав, у тому числі пасивного виборчого права.

Водночас вважаємо, що неможливо нормативно (а тим більше на конституційному рівні) встановити усі характеристики вчиненого злочину, які мали б дискваліфікувати особу у *правовому стані судимості* як потенційного кандидата на виборах *після відбуття покарання*, навіть у випадку засудження за процедурою публічного обвинувачення. Тому доцільно відмовитися (повністю або частково) від такої автоматичної дискваліфікації, передбачивши у кожному випадку *встановлення вироком суду додаткового покарання у вигляді позбавлення пасивного виборчого права на певний строк*. У такому випадку суд забезпечував би індивідуальний підхід, що дає можливість врахувати усі конкретні обставини та визначити покарання з дотриманням принципу пропорційності, на який так наполегливо посилаються європейські експерти.

Не можна стверджувати, що така пропозиція є принциповою новелою для вітчизняного кримінального права. Одним із видів покарань, передбачених статтею 51 Кримінального кодексу України, є позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Перелік таких посад нормативно не визначений, однак загальноновизнано, що до таких посад належать як призначувані, так і виборні (див. [560, с.144]); таким чином, по суті, КК України передбачає можливість індивідуального покарання у вигляді позбав-

від підтримання державного обвинувачення) кримінальне провадження може набути статусу приватного (частина п'ята статті 340 КПК України [462]). Зазначені злочини мають різний ступінь тяжкості (включно зі злочинами середньої тяжкості і в окремих випадках тяжкими), що ще раз підкреслює особливу правову природу таких злочинів.

лення пасивного виборчого права, однак не в загальному вигляді. Як зазначає В. Гришук, «судова практика виходить з того, що позбавлення права обіймати певні посади... може бути призначене лише у тих випадках, коли вчинення злочину було пов'язане зі службовим становищем підсудного»; при цьому «суд має чітко вказати у вирокі ті конкретні посади, права обіймати які позбавляється засуджений» [560, с.144]. Таким чином, хоча у принципі суд може заборонити засудженому протягом певного часу обиратися на певну посаду, однак така заборона стосуватиметься лише конкретної посади, а не пасивного виборчого права в цілому. Тому можна стверджувати, що санкції, аналогічної тим, які застосовуються в інших європейських державах (зокрема, в Польщі), КК України сьогодні не передбачає. Тим більше доцільним є їх запровадження, що дозволить відмовитися від автоматичного обмежувального морального цензу, пов'язаного із станом судимості після відбуття покарання.

Деякі дослідники вважають за можливе запровадження обмежень пасивного виборчого права «щодо осіб, які вчинили певну категорію умисних злочинів проти особи, суспільства та держави, навіть якщо судимість погашена чи знята у встановленому законом порядку» [351, с.140]. На наше переконання, у буквальному розумінні така пропозиція неприйнятна, оскільки передбачає обмеження певних суб'єктивних прав особи, яка *не має судимості*¹⁶⁹. По суті, ця пропозиція зводиться до запровадження такої форми покарання за деякі злочини, як довічне позбавлення пасивного виборчого права. Можливість такого кроку є принаймні дискусійною, хоча деякі держави зрідка встановлюють покарання у вигляді довічного позбавлення виборчих (і, більш широко, політичних) прав за злочини проти людяності, зраду батьківщини, тяжкі військові злочини та ін.

Вже зазначалося, що Конституція не встановлює жодних цензів пасивного виборчого права на місцевих виборах. Моральний ценз стосовно права бути кандидатом на місцевих виборах традиційно встановлювався на рівні закону. Донедавна він мав форму, аналогічну цензу, встановленому Конституцією для пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України: особа, яка мала непогашену або не зняту судимість за вчинення умисного злочину, обмежувалася у здійсненні пасивного виборчого права на місцевих виборах (частина друга статті 9 Закону про місцеві вибори в редакції 2004 р. [721], частина друга статті 9 цього ж Закону в редакції 2010 р. [723]).

Закон «Про місцеві вибори» 2015 р. дещо звузив обсяг обмеження, встановленого моральним цензом: дискваліфікація у пасивному виборчому праві на місцевих виборах тепер настає внаслідок засудження не за будь-який умисний злочин, а лише у разі «тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину» (частина друга статті 9 зазначеного Закону [808]). Це нормативне положення викликає справедливую критику науковців, оскільки «допускає балотування на місцевих виборах... кандидатів, засуджених за злочини невеликої та середньо тяжкості, причому навіть якщо на момент виборів ці кандидати відбувають покарання в місцях позбавлення волі» [391, с.68].

Внесене цим положенням звуження підстав втрати пасивного виборчого права не вирішує проблеми рівня встановленого обмеження (законом, а не Конституцією). Слід підкреслити, що таке обмеження має правовий сенс саме *цензу* (умова наявності чи відсутності права), а не *санкції* (позбавлення наявного права як покарання, призначеного конкретній особі вирокі суду). За відсутності конституційно встановлених меж обсягу пасивного виборчого права на місцевих виборах встановлення такого обмеження законом досі не викликало принципових заперечень. Однак у контексті згаданого вище рішення

¹⁶⁹ Як відомо, особа, судимість якої погашена або знята у встановленому законом порядку, вважається такою, що не має судимості (див. [460, с.367, 368]), а отже, правові наслідки існування судимості у *минулому* (тобто погашеною чи знятою) порушують рівноправність громадян з однаковим правовим статусом.

Конституційного Суду України щодо неприпустимості цензу осілости, не передбаченого Конституцією [955] (див. підрозділ 2.4.5), можливість законодавчого встановлення обмеження пасивного виборчого права на місцевих виборах може бути поставлена під сумнів. На нашу думку, порівняння неприпустимості обмеження законом пасивного виборчого права у зв'язку з місцем проживання та прийнятності позбавлення законом цього ж права внаслідок судимості засвідчує колізію підходів до позбавлення або обмеження законом конституційного суб'єктивного права. Виходом із цієї ситуації може бути запропоноване вище тлумачення відповідних положень статей 38 та 70 Конституції як встановлення *правового статусу публічно дієздатної особи* (тобто особи, дієздатної у публічно-владних правовідносинах), що потребувало би доповнення Конституції положеннями, які мали б визначити суб'єкта як активного виборчого права (права голосу), так і пасивного виборчого права (права бути кандидатом) для кожного типу виборів, передбачених Конституцією¹⁷⁰.

Ценз «законослухняності» – не єдиний вид моральних цензів. Так, наприклад, частина четверта статті 48 Конституції Італійської Республіки передбачає можливість обмеження виборчого права «внаслідок негідної поведінки у випадках, визначених у законі»¹⁷¹ [429, с.141], зокрема, у випадку банкрутства (див. підрозділ 2.3.6).

В. Ковальчук розглядає можливість запровадження в Україні інших видів моральних цензів; дослідник вважає, що «не зайвим було б у законодавстві передбачити такі анулюючі виборчі обмеження, які стосуються наркотичної залежності, алкоголізму, відсутності батьківських прав і інші, які можуть бути точно юридично встановленні та зафіксовані» [351, с.140].

На нашу думку, такі пропозиції цікаві, однак на цей час нереальні, враховуючи, що вони повинні встановлюватися на рівні Конституції. Вважаємо, що ці вимоги повинні застосовуватися на етапі відбору кандидатур суб'єктами висування, а також враховуватися як особисті характеристики кандидата при прийнятті виборчого рішення виборцями при голосуванні. Таким чином, подібні вимоги можуть мати політичний характер і полягати у відкритому характері відповідних відомостей стосовно кандидатів чи кандидатур, які пропонується висунути кандидатами.

2.4.7. Ценз грамотності

Ще одним цензом пасивного виборчого права, варіант якого застосовується у вітчизняному виборчому праві, є *ценз грамотності*; у рудиментарній формі він присутній у частині другій статті 103 Конституції України [432] і стосується виборів Президента України, вимагаючи від кандидата *володіння державною мовою*. Ценз грамотності (письменності) був актуальним у часи, коли значна частина населення була неписьменною. Проте, як зазначає В. Маклаков, такий ценз, який «передбачає вміння читати і писати державною мовою, а іноді розуміти і тлумачити конституцію країни, ...спостерігається не настільки рідкісно, коли мова йде про пасивне виборче право» [411, с.420]. На думку польського конституціоналіста Л. Гарліцького, «держава може накладати певні обмеження на право висувати свою кандидатуру на виборах шляхом встановлення вимог щодо знання державної мови» [151, с.91]. Цей ценз має *постколоніальне походження*, пов'язане з утвердженням нових незалежних держав та їх національних мов; не дивно, що достатньо поширеним він став у державах, які були раніше союзними республіками у складі СРСР.

¹⁷⁰ Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [891] пропонує запровадити у частині третій статті 141 Конституції відповідний ценз щодо пасивного виборчого права на місцевих виборах. Конституційний Суд України у своєму висновку щодо цього законопроекту не зафіксував порушення статті 257 Конституції України (звуження змісту та обсягу прав громадян) [127], що підтверджує можливість існування такого цензу на конституційному рівні.

¹⁷¹ Щодо законів, які встановлюють такі обмеження, див. [1046, с.31].

Ценз володіння державною мовою стосовно пасивного виборчого права був предметом оцінки Європейського суду з прав людини у справі *«Подкользіна проти Латвії»* [1282]. Закон про вибори Сейму Латвії 1995 р. передбачав обов'язковою вимогою для кандидатів у депутати Сейму володіння державною мовою «на третьому (вищому) рівні знань»¹⁷² (див. пункт 18 зазначеного рішення). Суд висловив позицію, що «інтерес кожної держави у забезпеченні нормального функціонування власної інституційної системи є безсумнівно законним. Це тим більше стосується національного парламенту, який наділений законодавчою владою і відіграє основоположну роль у демократичній державі. ... Суду немає необхідності займати якусь позицію щодо вибору робочої мови національного парламенту. Таке рішення, що визначається історичними і політичними міркуваннями, специфічними для кожної країни, є, у принципі, таким, яке уповноважена приймати лише відповідна держава. Відповідно... Суд доходить висновку, що вимога до кандидата на виборах національного парламенту мати достатній рівень знань офіційної мови переслідує законну мету» (пункт 34 зазначеного рішення). У цьому рішенні Суд визнав порушення статті 3 Першого протоколу не з підстав встановленого цензу, а у зв'язку з недотриманням принципу юридичної визначеності у його застосуванні: у конкретному випадку, який став предметом розгляду у справі, була застосована не передбачена законом процедура встановлення ступеня володіння державною мовою; див. пункт 35 і наступні зазначеного рішення.

Заслугує на увагу нормативне регулювання цензу володіння державною мовою, встановленого для кандидатів на пост Президента держави Конституцією Киргизької Республіки (див. частину першу статті 62 [421]), передбачене статтею 51 Конституційного закону «Про вибори Президента Киргизької Республіки і депутатів Жогорку Кенеша Киргизької Республіки». Так, абзац перший частини третьої зазначеної статті роз'яснює зміст поняття «володіння державною мовою» як «уміння читати, писати, викладати свої думки державною мовою» [576]. Закон визначає чітку процедуру встановлення володіння державною мовою, що належить до повноважень спеціальної Комісії з мови, яка утворюється Жогорку Кенешем (парламентом) Киргизької Республіки (частина перша зазначеної статті). Для перевірки володіння державною мовою «кандидат повинен: а) письмово викласти свою передвиборну програму обсягом не більше трьох сторінок; б) виступити усно протягом не більше 15 хвилин з викладом основних положень своєї передвиборної програми; в) прочитати друкований текст обсягом не більше трьох сторінок» (частина третя статті 62 [576]).

Відмова кандидата від участі у перевірці прирівнюється до висновку Комісії з мови про те, що кандидат не володіє державною мовою. Цікаво, що перевірка кандидатами володіння державною мовою обов'язково транслюється Державним телебаченням у прямому ефірі (частини шоста та сьома статті 62 [576]).

Подібний виборчий ценз для кандидатів на пост Президента встановлений частиною другою статті 41 Конституції Республіки Казахстан¹⁷³ [419]; відповідно до тлумачення цього конституційного положення, наданого Конституційною радою Казахстану, «під вільним володінням державною мовою розуміють уміння грамотно читати, писати, легко, без труднощів викладати свої думки і публічно виступати казахською мовою» (див. [9, с.163]).

¹⁷² Цей закон з відповідними змінами чинний досі; проте норма щодо володіння кандидатами державною мовою, що стала предметом розгляду Європейським судом з прав людини, була виключена у 2002 р.; див. статтю 5 чинної редакції Закону [1451].

¹⁷³ Частина перша статті 58 Конституції Казахстану встановлює також вимогу щодо володіння державною мовою для зайняття посад голів палат парламенту (сенату і мажилісу), котрі «обираються з числа їх депутатів, які вільно володіють державною мовою» [419]; проте ця вимога не може розглядатися як виборчий ценз, а є кваліфікаційною вимогою для зайняття відповідної посади.

Як вказує С. Серьогіна, Конституція України не визначає, «який саме рівень володіння державною мовою вимагається від кандидата у Президенти України» [433, с.489]. Відсутнє таке визначення й у вітчизняному виборчому законодавстві. Погоджуючись із тим, що рівень володіння державною мовою «має бути таким, щоб забезпечувати належне виконання президентських повноважень» [434, с.706], зазначимо, що нормативна невизначеність щодо способу встановлення достатності цього рівня може (у разі виникнення питання щодо дотримання цього цензу) призвести до конфлікту і звинувачень у свавільному його застосуванні. Доцільно встановити, що в умовах обов'язковості повної загальної середньої освіти (частина друга статті 53 Конституції [432]) та обов'язкового вивчення державної мови у середніх школах критерій достатнього рівня володіння державною мовою полягає в отриманні відповідної («відмінно» або не нижчої від певного визначеного рівня відповідно до зовнішнього незалежного оцінювання) атестаційної оцінки у державному документі про середню освіту. Однак за відсутності такої оцінки (наприклад, у разі отримання загальної середньої освіти за часів СРСР у школі, де українська мова не вивчалася¹⁷⁴, або за наявності у документі про середню освіту оцінки, що засвідчує недостатній рівень («задовільно» чи «незадовільно» або нижче визначеного рівня відповідно до зовнішнього незалежного оцінювання) необхідно передбачити процедуру офіційного випробування (подібну до встановленої киргизьким законодавством), яке мало б засвідчити дотримання конституційної вимоги.

Відповідний прецедент в Україні створений Законом «Про державну службу»: пункт 5 частини першої статті 25 Закону передбачає, що для участі в конкурсі на зайняття посади державної служби необхідно подати «посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою» [776]. Порядок проведення атестації щодо вільного володіння державною мовою, а також вимоги щодо рівня мовної та комунікативної компетентності осіб, які претендують на зайняття посади державної служби затверджені Кабінетом Міністрів України (див. [812]). Зокрема, передбачено, що від атестації звільняються особи, які мають високі підсумкові оцінки з вивчення української мови у навчальних закладах. Таким чином, критерій володіння державною мовою чітко визначений. Встановлення подібних вимог щодо осіб, які претендують на зайняття *виборних* посад, лише засвідчило б, що вільне володіння державною мовою народними депутатами України чи депутатами місцевих рад не менш важливе, аніж працівниками органів виконавчої влади. Проте такі вимоги мають бути закріплені насамперед на конституційному рівні.

Деякі дослідники з пострадянських країн висловлюють думку, що метою нормативного закріплення обов'язку глав держав і членів парламенту знати державну мову є лише «підвищення престижності державних мов», а «перевірка знань державної мови кандидатами на пост глави держави, висунення вимог про проходження процедури перевірки знання державної мови є дискримінаційними заходами політичної боротьби, які обмежують пасивне виборче право» [9, с.164]. З цією тезою не можна погодитися. Як зазначив Конституційний Суд України, «під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя» (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 р. у справі про застосування української мови [946]). Ігнорування державної мови з боку глави держави чи членів парламенту є зневагою до самої держави¹⁷⁵. Тому слід погодитися з думкою В. Ковальчука, що «депутати Верховної Ради України, які представляють інтереси всього Українського народу, так само як і члени Уряду, повинні володіти державною мовою» [351, с.139].

¹⁷⁴ Як відомо, у той час навіть на території України вивчення української мови у школі не було обов'язковим.

¹⁷⁵ Нам уже доводилося відзначати, що Верховна Рада України є безпрецедентним у світі парламентом щодо широкого використання в його роботі мови, яка не має статусу державної [323, с.27].

Сильнішим аналогом цензу грамотності можна вважати *освітній ценз*, який вимагає наявності у кандидата певного рівня освіти чи досвіду роботи. Такий ценз у сучасних державах застосовується рідко і формально може вважатися дискримінаційним. Як приклад можна навести вимогу Конституції Казахстану, яка встановлює освітній ценз для кандидатів до верхньої палати парламенту (Сенату): сенатором може бути лише особа, яка «має вищу освіту і стаж роботи не менше п'яти років» (частина четверта статті 51 [419]).

2.4.8. Майновий ценз і виборча застава

В історії виборчого права істотну роль відіграв *майновий ценз*, стосовно пасивного виборчого права в основному скасований у європейських державах до кінця XIX ст. (щодо його мотивації та скасування див., наприклад, [517, с.87; 623, с.209]). Проте сьогодні деякі дослідники вбачають відродження майнового цензу у запровадженні інституту *виборчої* («грошової» у термінології законодавця) *застави* (див., наприклад, [103, с.89]). Як зазначає І. Дахова, виборча застава «може привести до підміни механізму здійснення народовладдя абсолютизацією фінансових можливостей» [180, с.138]. З цієї точки зору важливо, що інститут грошової застави у виборчому праві України став предметом дослідження як Конституційного Суду України (див. [953]), так і Європейського суду з прав людини (див. рішення у справі «Суховецький проти України» [1287]). Тут ми розглянемо лише виборчу заставу стосовно індивідуальних кандидатів, тобто безпосередньо пов'язану з пасивним виборчим правом.

Конституційний Суд України провів розмежування інститутів майнового цензу та виборчої застави, підкреслюючи їх різну правову природу. На думку Суду, майновий ценз визначає умови надання виборчого права «громадянам, які мають власність певної вартості або сплачують податки не нижче встановленої суми», а отже, є «кваліфікаційною умовою щодо наявності виборчого права» (тобто *цензом*), тоді як грошова застава використовується «як одна з умов реєстрації кандидатів для участі у виборах», а її метою є «обмеження чи усунення зловживання громадянином виборчим правом», «забезпечення відповідального ставлення громадян як ймовірних кандидатів у депутати до їх участі у виборах» (пункти 4.1, 4.2 мотивувальної частини зазначеного рішення [953]).

Із оцінкою відмінності *природи* майнового цензу (одна з історичних форм якого полягала у сплаті громадянином виборчого податку, своєрідної форми оплати за можливість участі у виборах) та виборчої (грошової) застави, проведеної Конституційним Судом України, у принципі слід погодитися; проте далеко не вся аргументація Суду у цьому питанні виглядає переконливо. Неспроможність громадянина у зв'язку з його матеріальним станом сплатити грошову заставу, що унеможливує його реєстрацію як кандидата, нічим за своєю суттю не відрізняється від відмови йому в наявності пасивного виборчого права, оскільки останнє стає фікцією; тому просте проголошення застави «умовою реєстрації кандидата» не є достатнім свідченням відмінної правової природи застави і цензу.

Насправді межа між виборчою заставою та виборчим податком (який є формою майнового цензу) достатньо тонка; відмінність між ними визначається двома факторами – *розміром* та *умовами повернення*. По суті, Конституційний Суд України визнав роль першого фактора, звернувши увагу, що розмір грошової застави має встановлюватися «залежно від майнової спроможності переважної більшості населення країни. Порушення цієї вимоги може суттєво обмежити кількість претендентів на місця в парламенті, особливо від фінансово малозабезпечених партій (блоків) та кандидатів у депутати» (пункт 5 мотивувальної частини цитованого Рішення [953]). Проте обмеження можливості балотуватися на виборах у зв'язку з фінансовою малозабезпеченістю якраз і є сутністю майнового цензу, яким стає надмірна за розміром застава.

Кодекс належної практики у виборчих справах досить лаконічний стосовно розміру застави: вона не повинна бути «надмірною» (пункт I.1.3.vi Кодексу [363, с.146, 157]). Венеціанська комісія спільно з ОБСЄ/БДППЛ свого часу висловилися з приводу підвищення виборчої застави, оцінюючи проект змін до Виборчого кодексу Вірменії, зазначивши: «Нераціонально висока виборча застава також породжує проблеми щодо відповідності європейським стандартам. Встановлено принцип, згідно з яким протиправна дискримінація включає дискримінацію особи на основі соціального чи майнового статусу. Тому розмір виборчої застави слід розглядати уважно, щоб забезпечити, що це не перешкоджає балотуванню серйозних кандидатів, які виявилися економічно у гірших умовах» (пункт 17 Попереднього спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДППЛ [1416]).

Європейський суд з прав людини оцінив виборчу заставу як припустимий захід, зауваживши, що він переслідує «законну мету гарантії права на ефективне, добре налагоджене представництво, підвищуючи відповідальність тих, хто висуває свою кандидатуру на вибори, та обмежуючи вибори серйозними кандидатами, одночасно уникаючи необґрунтованого витрачання державних коштів» (пункт 62 рішення у справі «Суховецький проти України» [1287]). Проте Суд відзначив також 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, хто може знаходитись у скрутному економічному становищі» (пункт 67 зазначеного Рішення), тим самим привернувши увагу до неприпустимості дискримінації за майновим критерієм через встановлення надмірно високого розміру застави (щодо цього рішення див. також [323]).

Дослідники, які підтримують раціональність запровадження виборчої застави¹⁷⁶, розглядають її як вимогу забезпечення кандидатом (партією – суб'єктом номінації кандидата) серйозності свого висування: «кандидат повинен підтвердити державі усвідомлений характер своїх дій і серйозність намірів щодо участі у виборах» [536, с.126]. На думку інших науковців, «запровадження грошової застави має на меті підвищення рівня відповідальності партій і кандидатів за прийняття рішення про висування чи самовисування кандидата..., а також певного поповнення Державного бюджету» [256, с.248-249]. С. Лінецький визначає грошову (виборчу) заставу як «виражену в грошовій формі гарантію відповідальності кандидата у депутати, партії (блоку) та запоруку серйозності їх наміру щодо участі у виборчому процесі» [404, с.155-156]. З останнім визначенням в основному можна було б погодитися при певному розумінні терміна «відповідальність», вжитому у цьому контексті. У кращому разі це слово мало б позначати *відповідальне ставлення* кандидата до виборів.

Отже, оцінка того, чи виборча застава як засіб відсіювання «несерйозних кандидатів» не перетворюється на дискримінаційний майновий ценз, істотно залежить від розміру застави у співвідношенні до «майнової спроможності переважної більшості населення країни». Практика вітчизняного виборчого законодавства демонструє різні підходи до розміру застави, а отже, надає різні підстави для оцінки. Так, виборча застава, встановлена для реєстрації кандидата у народні депутати України в одномандатному окрузі, яка складає десять розмірів мінімальної заробітної плати, тобто, станом на початок 2018 р., орієнтовно 37 тис. гривень (див. частину другу статті 56 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), може бути оцінена як припустима за розміром і недискримінаційна¹⁷⁷. Водночас важко зрозуміти, чому як «серйозний» має бути оцінений лише такий кандидат на пост Президента України, який здатний сплатити виборчу заставу у розмірі

¹⁷⁶ Деякі російські дослідники негативно оцінюють інститут виборчої застави як фактор «комерціалізації виборів» [67, с.44; 1187, с.77]. Чинним російським виборчим законодавством виборча застава не передбачена.

¹⁷⁷ Тим не менше, І. Дахова, порівнюючи розмір виборчої застави і середньомісячну заробітну плату в Україні, безспідставно вважає встановлений розмір застави «порушенням принципу загальних виборів» [180, с.141].

2,5 млн. гривень, тобто близько 780 розмірів мінімальної заробітної плати станом на 2017 р. (частина перша статті 49 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Такий розмір застави робить доступним балотування на виборах Президента України лише дуже багатим громадянам (або громадянам, пов'язаним з дуже багатими особами), що вже набуває ознак дискримінаційного майнового цензу. Вважаємо, що подібний розмір застави має бути переглянутий в бік істотного зниження.

Іншим фактором, який відмежовує виборчу заставу від виборчого податку як форми майнового цензу, є *умови повернення* застави суб'єкту її внесення. Неприпустимим було б вважати, що неповернення застави є формою відповідальності (санкції) за «несерйозність намірів» кандидата, що навіювало б хибне уявлення про те, що кандидат при номінації бере на себе зобов'язання бути обраним.

Аналізуючи інститут виборчої застави, слід мати на увазі як сучасну відмінність цього публічно-правового інституту від аналогічного цивільно-правового інституту застави (див. [404, с.156-157]), так і їх безсумнівний генетичний зв'язок, який нагадує, що застava, взагалі кажучи, повинна повертатися за певних розумних умов. Якщо виходити з цілей, які, за визнанням авторитетних судових органів, переслідує виборча застava – «обмеження виборів серйозними кандидатами», то не викликає сумніву загальна умова її повернення – якщо за підсумками голосування кандидат засвідчив свою «серйозність». Проблема полягає в тому, щоби встановити, який результат за підсумками голосування виборців засвідчує «серйозність» кандидата.

Венеціанська комісія виходить з того, що результат, який має служити підставою повернення кандидату застави, має визначатися як певний відсоток отриманих голосів виборців, при чому такий відсоток не має бути надмірним (пункт I.1.3.vi Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.146, 157]).

Проте підхід вітчизняного законодавця до питання повернення виборчої застави зовсім інший. Закон «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. відтворив норму Закону в редакції 2001 р. про те, що грошова застava повертається лише у випадку, коли кандидат визнаний обраним в одномандатному окрузі¹⁷⁸ (частини п'ята та шоста статті 56 Закону [733]; щодо Закону 2001 р. див. [404, с.159]); ця норма чинна й сьогодні. Частина друга статті 49 Закону «Про вибори Президента України» у чинній редакції передбачає повернення виборчої застави «у разі, якщо відповідного кандидата визнано обраним Президентом України або включено до виборчого бюлетеня для повторного голосування»¹⁷⁹ [739]. Такі норми створюють безпідставне враження про порушення публічного зобов'язання кандидата (забезпеченого виборчою заставою) у разі його необрання (невиходу до другого туру голосування).

Закон «Про місцеві вибори» також реалізує подібну позицію щодо виборчої застави; щоправда, стосовно індивідуальних кандидатів вона передбачена лише на виборах міських голів. Частина перша статті 44 Закону визначає розмір застави пропорційно до кількості виборців у відповідному місті – «з розрахунку 4 розміри місячної мінімальної заробітної плати на кожні 100 тисяч виборців» [808]. Конкретний розмір застави Закон уповноважує встановлювати ЦВК на початку відповідного виборчого процесу

¹⁷⁸ Частина четверта статті 56 цього Закону передбачає повернення застави політичній партії, виборчий список якої подолав 5-відсотковий виборчий бар'єр і взяв участь у розподілі мандатів за пропорційною складовою. Проте у цьому випадку виборча застava пов'язана не з пасивним, а з номінаційним виборчим правом, оскільки її сплачує політична партія – суб'єкт висування кандидатів.

¹⁷⁹ Частина друга статті 49 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2009 р. передбачала повернення застави лише «кандидату на пост Президента України, якого включено до виборчого бюлетеня для повторного голосування» (див. [738]); таким чином, кандидату, який переміг у «першому турі» виборів, повернення застави не передбачалося. Для порівняння зазначимо, що відповідно до частини четвертої статті 49 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. застava поверталася кандидату за умови, що він «отримав не менш як 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні» [767].

на підставі відомостей Державного реєстру виборців (частина друга зазначеної статті). під час чергових місцевих виборів 2015 р. розміри застав для виборів міських голів був встановлений постановою ЦВК [841]. Максимальний розмір застави був встановлений на виборах Київського міського голови – 103 914 грн., для кандидатів на посаду Харківського міського голови – 52 876 грн.; для більшості міст розмір застави складав від кількохсот до кількох тисяч гривень, що слід вважати цілком доступними для кандидатів коштами. Таким чином, розмір застави на виборах міських голів (за невеликими винятками) не можна вважати дискримінаційним.

Однак у тому, що стосується повернення застави, Закон «Про місцеві вибори» продовжив негативну практику інших вітчизняних виборчих законів: у випадку результативних виборів застава поверталася лише обраним. Оскільки на виборах міських голів великих міст передбачена виборча система абсолютної більшості, таке формулювання означає, що у випадку призначення повторного голосування («другого туру» виборів) застава мала б не повертатися жодному кандидату.

Європейський суд з прав людини, оцінюючи норму Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. щодо повернення застави виключно переможцю виборів в окрузі, висловився досить м'яко, констатує, що «втрата застави у випадку програшу виборів – це відносно рідкісна норма в європейських виборчих системах» (пункт 72 рішення у справі «Суховецький проти України» [1287]); за даними Суду, «лише законодавством України, Туреччини і Литви передбачається, що застава втрачається, якщо кандидат фактично не набирає достатньої кількості голосів для того, щоб зайняти крісло в парламенті» (пункт 26 зазначеного рішення). Негативну позицію Суду відносно цієї норми фактично стримав лише низький рівень застави¹⁸⁰ (пункт 72 рішення).

Вважаємо, що *надмірно високий розмір виборчої застави та виключні умови її повернення дійсно надають цьому інституту рис майнового цензу*, створюючи певні передумови для дискримінації громадян за майновою ознакою. Окрім приведення виборчої застави до рівня «майнової спроможності переважної більшості населення країни», необхідно істотно знизити рівень критерію повернення застави, щоб уникнути її перетворення на виборчий податок.

У порівняльному плані слід зазначити, що російське виборче право свого часу передбачало грошову (виборчу) заставу як добровільну альтернативу збору підписів виборців на підтримку висування кандидата чи списку кандидатів (див. [97, с.389, 394-395]). Конституційний суд РФ кваліфікував виборчу заставу як одну зі спеціальних попередніх умов (поряд із збором підписів виборців), яка дозволяла «виключити з виборчого процесу тих його учасників, які не мають достатньої підтримки виборців» (пункт 2 мотивувальної частини ухвали Конституційного суду РФ від 10 липня 2003 року [602]); щоправда, суд не надав роз'яснення щодо існування взаємозв'язку здатності сплатити заставу і рівня підтримки виборців. Однак чинні сьогодні редакції російських виборчих законів не містять інституту виборчої застави (див. статтю 38 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], статті 46, 47 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]).

Зазначимо, що сучасне польське виборче право також не знає інституту виборчої застави.

¹⁸⁰ 1.020 гривень (60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) відповідно до частини другої статті 43 Закону «Про вибори народних депутатів України 2001 р [730].

2.4.9. Інші обмеження пасивного виборчого права

Деякі науковці стверджують, що застосування пропорційної виборчої системи «запроваджує додатковий виборчий ценз – партійний, який істотно обмежує реалізацію принципу загального пасивного виборчого права» [103, с.92]. Таке бачення базується на хибному уявленні, начебто партійний механізм номінації передбачає висування кандидатами лише членів партій¹⁸¹: як стверджує М. Бучин, «обмежується пасивне виборче право, оскільки для того, щоб мати шанс бути обраним, потрібно або бути членом політичної партії, або ж “виторгувати” місце у виборчому списку» [103, с.244-245].

З таким твердженням погодитися не можна. По-перше, в умовах пропорційної системи формування і висування *списку* кандидатів повинно здійснюватися певним суб'єктом¹⁸². Той суб'єкт, який реалізує цю функцію, буде прирівняний (нехай і тимчасово) до політичної партії; однак за відсутності стабільної організаційної структури він стає «виборчим проектом» – відомим одноразовим інструментом електоральних політтехнологів маніпулятивної природи. Таким чином, стійкі політичні партії з власною ідеологією (політичною програмою) та розвинутою організаційною структурою є оптимальним інструментом здійснення функції висування кандидатів.

По-друге, політичні партії зовсім не зобов'язані висувати кандидатами виключно членів своєї партії; відповідні норми прямо передбачені виборчим законодавством (див. частину другу статті 53 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 47 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина друга статті 36 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Уявлення про те, що на практиці партії висувають кандидатами лише власних членів, неодноразово спростовувалося дослідниками (див., наприклад, [74, с.32-33]).

Нарешті, стосовно «торгівлі» місцями у списку, то це, без сумніву, ганебне явище корупційної природи не може вважатися правомірним наслідком запровадження пропорційної виборчої системи чи партійного висування кандидатів і має кваліфікуватися як правопорушення. Отже, жодних *підстав для визнання існування «партійного цензу» щодо пасивного виборчого права як правового явища не існує.*

Цікаво, що Конституційному суду РФ довелося спростовувати протилежне твердження, згідно з яким партії (точніше, виборчі об'єднання) не повинні мати права висувати кандидатами осіб, які не були членами цих об'єднань. Суд вказав, що «наділення виборчих об'єднань, виборчих блоків правом висувати кандидатами у депутати осіб, які не є членами громадських об'єднань, що входять до їх складу, сприяє реалізації права громадян обирати і бути обраними в органи державної влади» (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини рішення Конституційного суду РФ від 17.11.1998 р. [695]). Дещо пізніше Суд підтвердив відсутність обмеження пасивного виборчого права громадян, що не належать до політичних партій, в умовах партійної монополії на висування кандидатів (див. абзац третій пункту 2 ухвали Конституційного суду РФ від 15.11.2007 р. [607, с.452]).

Поруч із *кваліфікаційними вимогами*, вираженими виборчими цензами, які окреслюють суб'єкта (носія) права, пасивне виборче право знає також *обмеження*, які мають дещо іншу правову природу. *Обмеження права*, на відміну від цензів, застосовується за певними критеріями індивідуально або до окремих груп громадян, які, взагалі кажучи, є

¹⁸¹ Монополізація партіями права висувати кандидатів за умов певного виду пропорційної виборчої системи може бути критикована з точки зору *номінаційного*, а не *пасивного* виборчого права (див. підрозділ 2.5.1). Проте і в цьому випадку критика може бути спростована *конституційною свободою утворення політичних партій*.

¹⁸² Винятком може бути механізм «самовисування списком». Проте і таке висування передбачає наявність певної організаційної структури, яка дозволяє організуватися такому списку. У загальнонаціональному масштабі відсутність такої структури зводить можливість самовисування списком нанівець. Саме тому цей механізм був запропонований нами лише для місцевих виборів (див. [897]).

суб'єктами пасивного виборчого права, однак внаслідок свого специфічного правового статусу обмежені у користуванні ним; у більшості випадків це обмеження, яких особа має можливість уникнути своїми діями, з власної волі виконуючи відповідні вимоги щодо зміни свого статусу¹⁸³. Правовий інститут, який охоплює відповідні обмеження пасивного виборчого права, прийнято називати *невиборністю*.

Інститут невиборності належить до галузі виборчого права; його норми обмежують можливості здійснення пасивного виборчого права особами у зв'язку з їх особливим статусом. Невиборність є своєрідним проявом принципу поділу влади і найчастіше має на меті не допустити використання впливу, який мають або якого зазнають відповідні особи внаслідок свого статусу, і таким чином гарантувати дотримання принципів вільних і чесних виборів¹⁸⁴. Водночас невиборність, за її природою, слід відрізнити від виборчих цензів, оскільки останні зв'язані не з особливостями статусу певної особи, а її характеристиками, незалежними від волі особи (кваліфікаційними характеристиками).

Невиборність встановлюється у різних державах у різному обсязі; вона може вимагати відсутності певного статусу не лише на час виборчого процесу, але і протягом певного строку перед його початком (наприклад, за шість місяців або за рік перед виборами; див. [630, с.283-284]).

Найбільш типовим прикладом невиборності є заборона балотуватися на виборах особам, які займають певні посади чи займаються певною діяльністю. Як правило, до цієї категорії належать посади державної служби (служби в органах місцевого самоврядування), посади в судових чи правоохоронних органах, проходження служби у військових (воєнізованих) формуваннях та ін. (див., наприклад, [151, с.90-91; 351, с.141-142; 411, с.422; 1354, с.149-150]). Іноді таке обмеження розглядається як «професійний (службовий) ценз» [517, с.87-88], який тлумачиться як «позбавлення пасивного виборчого права громадян, які є представниками окремих професій» [103, с.89]. Підкреслимо, що обмеження виборчого права у зв'язку з наявністю в особі певної *професії* (володіючи якою, особа не може її позбутися) ніде не застосовується і, без сумніву, вважалось б прямою дискримінацією; існуючі обмеження невиборності пов'язуються не з *професією*, а з *посадою* чи *діяльністю*¹⁸⁵.

Прикладом обмеження у вигляді невиборності можуть бути вимоги виборчого законодавства Латвії щодо окремих категорій кандидатів як посадових (службових) осіб. Так, вимагається, щоб кандидат на виборах до Сейму, який є Президентом Латвії, Генеральним аудитором чи членом Державної аудиторської палати, надзвичайним і повноважним по-слем, службовцем поліції чи професійним військовослужбовцем, після реєстрації списку кандидатів, до якого він включений, звільнився зі своєї посади і протягом місяця подав документ, який підтверджує звільнення, до Центральної виборчої комісії Латвії; якщо ж

¹⁸³ Л. Нудненко у дещо іншому контексті говорить про «усувність» («*устранимость*») умов обмежень, позначаючи захід застосування «усувних» обмежень терміном «призупинення виборчого права» [572, с.13].

¹⁸⁴ О. Карпенко розглядає також як обмеження пасивного виборчого права заборону певним категоріям посадових осіб (державних службовців) бути членами політичних партій, з чого, на його думку, випливає неможливість висунування таких осіб політичними партіями [294]. Очевидно, таке твердження випливає із згаданого вище «фольклорного» уявлення про те, що політична партія висуває кандидатами на виборах виключно власних членів. Частина третя статті 10 Закону «Про державну службу» чітко розрізняє заборону бути членом політичної партії та можливість балотуватися на виборах [776].

¹⁸⁵ Як зазначав з дещо іншого приводу (щодо заборони державних службовців високого рангу бути довіреними особами кандидатів) Конституційний суд РФ, «заборони та обмеження, обумовлені специфічним статусом, якого набуває особа, не можуть розглядатися як неправомірне обмеження конституційних прав цієї особи» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини ухвали КС РФ від 30.09.2004 р. [604, с.42]). Цікаво, що Конституційний Суд України у подібній ситуації (щодо встановленого законом обов'язку державних службовців, висунутих кандидатами, піти на час виборчої кампанії у відпустку) визнав таке обмеження неконституційним, виходячи з принципу рівності конституційних прав і свобод *громадян* (пункт 8 мотивувальної частини рішення КСУ від 26.02.1998 р. у справі про вибори народних депутатів України [940]).

такий документ у зазначений строк до ЦВК Латвії не надходить, відповідний кандидат виключається зі списку кандидатів, тобто втрачає можливість реалізувати своє пасивне виборче право (частина перша статті 6, пункт «b» частини другої статті 13 Закону про вибори до Сейму Латвії [1451]).

Інститут невиборності застосовується також у британському виборчому праві; детальний перелік посад, які не допускають балотування на парламентських виборах, встановлюється спеціальним актом (стаття 1 *House of Commons Disqualification Act 1975* [1363]; див. також [1039, с.79-80]). Цей перелік включає, зокрема, посади державних службовців, суддів, військовослужбовців чи службовців поліції, членів Виборчої комісії та інших функціонерів виборчої адміністрації і низку інших посад (щоправда, деякі з них дискваліфіковані щодо балотування лише в окремих округах).

Типовий приклад розвинутого інституту невиборності з більш жорсткими вимогами реалізує виборче право Греції. Стаття 56 Конституції Греції встановлює широкий перелік посадових та службових осіб, які не можуть балотуватися на парламентських виборах, якщо вони не звільнилися з посади *до свого висування кандидатом*. До посад, щодо яких встановлено обмеження невиборності, зазначена стаття відносить: «оплачуваних публічних функціонерів та службовців, інших службовців держави, осіб, які проходять службу в збройних силах та формуваннях безпеки, службовців органів місцевого управління чи інших юридичних осіб публічного права, виборних одноосібних органів місцевого управління, губернаторів, заступників губернаторів, голів бюро директорів, управлінських чи виконавчих директорів юридичних осіб публічного права чи контрольованих державою юридичних осіб приватного права, публічних підприємств чи підприємств, керівництво яких держава призначає безпосередньо чи посередньо адміністративним актом чи через свої повноваження як тримача часток (акцій), чи підприємств місцевого управління» (частина перша зазначеної статті [1305]). Більшість із перелічених посадових осіб не може балотуватися, якщо така особа звільнилася з посади менш як за 18 місяців до закінчення останньої перед виборами чотирирічної каденції парламенту (частина третя цієї ж статті), а вищі виборні посадові особи органів регіонального рівня не можуть балотуватися на парламентських виборах до закінчення строку, на який вони були обрані, навіть якщо вони достроково припинили свої повноваження (частина перша цієї ж статті). Таким чином, за виборчим законодавством Греції, дотримання вимог невиборності, на відміну від законодавства Латвії, повинно бути забезпечене задовго до висування такої особи кандидатом.

Інститут невиборності став предметом вивчення Європейського суду з прав людини саме у контексті правової системи Греції (див. рішення у справі «*Гітонас та інші проти Греції*» [1270]). Характеризуючи цей інститут, відомий багатьом державам – членам Ради Європи, Суд відзначив подвійну мету його запровадження, істотну для «сприяння належному функціонуванню та зміцненню демократичного ладу»: по-перше, «щоб кандидати різних орієнтацій мали рівні можливості впливу на виборців (оскільки особи, які займають публічні посади, можуть у певних випадках мати нечесну перевагу щодо інших кандидатів)»; по-друге, «для захисту електорату від тиску з боку таких посадовців, які завдяки їх становищу покликані приймати багато рішень, часом важливих, і мають значний престиж в очах звичайних громадян, що може вплинути на їх вибір кандидата» (пункт 40 зазначеного рішення [1270]; див. також [287, с.58]).

Аргументація Європейського суду з прав людини щодо обґрунтування інституту невиборності є надзвичайно важливою. По суті, Суд вказав на спосіб одночасного застосування до відповідних правовідносин конкурентних принципів виборчого права – принципу загального виборчого права, з одного боку, та принципів рівного виборчого права та вільних і чесних виборів (див. розділи 3-5) – з іншого. У цьому рішенні Суд реалізував компроміс цих принципів, не відмовляючись від жодного з них, однак узгод-

жуючи їх шляхом певного звуження застосування деяких із конкурентних принципів на користь іншого.

Таким чином, можна стверджувати, що *невиборність як обмеження пасивного виборчого права у зв'язку з зайняттям певної посади чи певною діяльністю породжена взаємодією (взаємним узгодженням) принципів загального виборчого права, рівного виборчого права та вільних і чесних виборів*.

Вважається, що інститут невикорності в Україні відсутній (відповідного терміна навіть немає в Юридичній енциклопедії). Принаймні сьогодні не існує ознак обмежень, подібних до описаних вище, щодо пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, хоча деякі науковці пропонують його запровадження [351, с.142; 569, с.274].

Однак Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. містив положення, що передбачало невикорність громадян, «які на день виборів проходять строкову військову або альтернативну (невійськову) службу» (абзац перший частини п'ятої статті 2 зазначеного Закону [728]). Ю. Тодика та О. Бандурка пов'язували таке обмеження пасивного виборчого права «в значній мірі з позицією законодавця, що Збройні Сили, другі адміністративні правоохоронні структури повинні бути за межами політики» [1117, с.13]. Сьогодні такі форми невикорності Конституцією не передбачені.

Вважаємо, що саме в контексті інституту невикорності слід інтерпретувати відоме обмеження пасивного виборчого права *встановленням граничної кількості строків перебування на виборній посаді*. Хоча деякі науковці називають це «цензом обмеження кількості строків зайняття посади» (див. [274, с.39]), така вузька вимога, яка стосується лише окремих осіб, може бути кваліфікована як невикорність. Подібне обмеження застосовується у різних формах, як правило, на виборах президента держави (див. [1194, с.406; 1415, с.16]). Так, наприклад, частина шоста статті 4 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» дозволяє встановлювати як федеральним законом, так і конституцією (статутом), законом суб'єкта федерації, статутом муніципального утворення додаткові обмеження, «які не дозволяють одній і тій же особі займати одну і ту ж виборну посаду більше від встановленої кількості разів підряд»¹⁸⁶ [582]. В Україні ця форма невикорності встановлена відомим конституційним положенням частини третьої статті 103 Конституції [432]. Оскільки це обмеження пов'язане із спеціальним *статусом* Президента, тобто конкретної особи, яка займає відповідний пост, його не можна розглядати як виборчий ценз.

Подібне обмеження встановлене конституціями різних держав з президентською чи напівпрезидентською формами правління. Однак воно може мати різні змістовні формулювання і допускати різні тлумачення.

Серед найбільш відомих є американська традиція (конституційний звичай) «двох строків президента», започаткована ще Дж. Вашингтоном. Однак під час Другої світової війни вона була порушена, коли Ф. Рузвельт обирався на третій і четвертий строк підряд. У 1951 р. зазначена традиція була конституціалізована шляхом прийняття XXII Поправки до Конституції США, яка встановила, що «жодна особа не може бути обрана на посаду Президента більше ніж двічі»¹⁸⁷ [1448].

Дещо інше формулювання передбачено Конституцією Франції, частина друга статті 6 якої проголошує: «Ніхто не може здійснювати більше двох президентських мандатів підряд» [437]. Аналогічне за змістом обмеження містить Конституція РФ, частина третя статті 81 якої встановлює, що «одна і та ж особа не може займати посаду Президента

¹⁸⁶ Щоправда, в силу пункту 8 статті 2 зазначеного закону, окрім Президента РФ, виборною посадовою особою вважається тільки глава муніципального утворення [528], оскільки з 2004 року вищі посадові особи суб'єктів федерації стали призначуваними; на це звертає увагу А. Борисов [97, с.79, 332].

¹⁸⁷ Як зазначає В. Лафітський, «це була, за словами Д. Ейзенхауера, “запізніла помста” Франкліну Делано Рузвельту» [478, с.9].

Російської Федерації більше ніж два строки підряд» [422]. Це не цілком однозначне твердження здобуло практичне тлумачення, яке допускає третій строк перебування особи на посаді Президента РФ після пропуску принаймні одного строку.

Обмеження у такій формі (третій строк допускається, але після перерви) визначені конституціями деяких європейських держав (див. [1194, с.406]). Прикладом може бути Конституція Португалії, яка ясно встановлює обмеження лише щодо послідовного зайняття посади Президента: «Переобрання на третій послідовний строк повноважень або протягом п'яти років безпосередньо після закінчення другого послідовного строку повноважень, не дозволяється» (стаття 123 Конституції Португалії [1306]).

Прикладом більш жорсткого обмеження (в «американському» дусі) є положення статті частини другої статті 127 Конституції Польщі, згідно з яким Президент РП «може бути повторно обраний лише раз» [1384], що виключає можливість обрання втретє незалежно від наявності і тривалості перерв між каденціями.

Формулювання частини третьої статті 103 Конституції України практично ідентичне російському. Вітчизняні науковці схилиються до «російського» способу тлумачення цієї конституційної норми. Так, перший коментар Конституції України стверджує: «зазначена норма допускає можливість обрання тієї ж особи на посаду Президента України третій раз, але вже після того, як цю посаду займала інша людина» [402, с.235]. Таку ж позицію займають пізніші коментатори Конституції України (див. [433, с.489; 434, с.706]). Зауважимо, що законодавець дотримується іншого («американського») тлумачення цієї форми невикористання: частина третя статті 9 чинного Закону «Про вибори Президента України» забороняє висування кандидатом на пост Президента України особи, яка двічі підряд обиралася на цей пост¹⁸⁸ [739]. Зауважимо, проте, що дослідники, які дотримуються «російського» тлумачення відповідної конституційної норми, вважають зазначене законодавче положення «спеціальним обмеженням пасивного виборчого права», додатково встановленим законом (див. [435, с.159]), конституційність якого навіть ставиться під сумнів [434, с.707].

На наше переконання, позиція законодавця більш точно інтерпретує відповідну конституційну норму. Для обґрунтування цієї позиції пропонуємо застосувати лінгвістичний метод тлумачення, порівнявши дві фрази: «не більше ніж два строки підряд» і «підряд не більше ніж два строки». Як відомо, вільний порядок слів у реченні, характерний для слов'янських мов, використовується для так званого *логічного наголосу*. Неважко бачити, що у першій фразі логічно наголошеним є словосполучення «не більше», а слово «підряд» включається до словосполучення «два строки підряд», яке пояснює встановлену межу; водночас у другій фразі логічний наголос робиться на слові «підряд», якому підпорядковується словосполучення «два строки», що знімає обмеження у разі двох строків «не підряд». Отже, конституційна формула по суті повинна тлумачитися таким чином, що навіть другий строк з перервою після першого є неприпустимим.

Таке розуміння конституційного обмеження обґрунтовується також аксіологічно. Це положення має за мету «забезпечити демократичні засади в організації і здійсненні державної влади» [1194, с.405]. Науковці цілком слушно підкреслюють, що «ця конституційна норма служить гарантією від авторитаризму та зловживання владою і забезпечує ротацию керівництва держави» [433, с.489; 434, с.706]. На думку російських науковців І. Захарова та А. Кокотова, «норми такого роду спрямовані на обмеження можливостей зловживання владою» [274, с.39]; польський конституціоналіст С. Яворський зазначає, що «допустимість лише дворазового зайняття цієї посади, навіть з перервами, має... запобігати надмірному зосередженню в одних руках реальної державної влади» [1381,

¹⁸⁸ Така норма вперше з'явилася у редакції Закону «Про вибори Президента України» 2004 р. (див. частину п'яту статті 9 зазначеного Закону [767]).

s.634]. Проте сьогодні вже зрозуміло, що «російське» прочитання відповідної норми не виконує цієї функції. У цьому контексті можна стверджувати, що *форма невиборності, яка обмежує кількість строків перебування на посту президента держави, теж виникає внаслідок узгодження двох принципів – принципу загального виборчого права (в аспекті права балотуватися на президентських виборах) та загальноконституційних принципів (загальноновизнаних суспільних цінностей) демократії, політичного плюралізму та верховенства права.*

Специфічною формою невиборності слід вважати *заборону балотуватися особі, яка достроково припинила свої повноваження на виборній посаді, на позачергових (проміжних) виборах, що проводяться внаслідок цього* (І. Захаров та А. Кокотов відносять це обмеження до категорії виборчих цензів [274, с.40]). Подібне обмеження, як правило, застосовується не до членів (депутатів) колегіальних виборних органів, а лише до осіб, які обиралися як одноосібний орган (президент держави, сільський, селищний, міський голова чи аналоги цих посад). Така заборона встановлена, наприклад, частинами четвертою, п'ятою-2 та шостою статті 32 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» щодо Президента РФ, вищої посадової особи суб'єкта федерації та глави муніципального утворення [582].

Польське виборче право не знає такого інституту; відповідні норми відсутні як у Конституції Польщі, так і у Виборчому кодексі. Проте із контексту обговорення відповідних положень можна зробити висновок, що діє мовчазна презумпція дотримання такого обмеження.

У вітчизняному виборчому праві зазначене обмеження передбачене лише Законом «Про вибори Президента України»: відповідно до частини четвертої статті 9 Закону, «особа, повноваження якої на посту Президента України були припинені достроково відповідно до Конституції України, не може бути висунута кандидатом на пост Президента України на позачергових виборах, призначених у зв'язку з вказаним припиненням повноважень»¹⁸⁹ [739]. В. Погорілко та В. Федоренко відносять таке положення до «спеціальних обмежень пасивного виборчого права», встановлених лише законом [435, с.159], що може ставити під сумнів його конституційність з огляду на статтю 64 Конституції.

Вважаємо, проте, що це обмеження є природним наслідком положень частини другої статті 108 Конституції України, яка визначає перелік підстав дострокового припинення повноважень Президента: відставка; неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпічменту; смерті [432]; як зазначає С. Серьогіна, «кожна з підстав має безповоротний характер» [434, с.757]. Дійсно, безповоротний характер трьох останніх конституційних підстав не підлягає дискусії: у цих випадках повторне балотування відповідної особи очевидним чином виключене. Що ж стосується добровільної відставки з поста Президента держави, вона ініціюється виключно самою особою, яка займає пост Президента і є її особистим волевиявленням [434, с.758]. Заборона повторного балотування на позачергових виборах у випадку добровільної відставки Президента спрямована на недопущення спроб маніпулювання суспільними настроями, перешкоджання потенційному прагненню знайти найбільш вигідний момент для повторного обрання. Таким чином, відповідне обмеження пасивного виборчого права теж впливає із вимог дотримання демократичних засад функціонування держави.

Вітчизняне виборче законодавство знало свого часу дещо іншу форму невиборності стосовно кандидатів у народні депутати України на *повторних виборах*. Так, Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. встановлював: «Кандидати, які зняли свою кандидатуру або не одержали необхідної кількості голосів і не були обрані на виборах, що відбулися і не були визнані недійсними, на повторних виборах балотуватися не можуть»

¹⁸⁹ Як і в попередньому випадку, така норма вперше з'явилася у редакції Закону «Про вибори Президента України» 2004 р. (див. частину шосту статті 9 зазначеного Закону [767]).

(частина четверта статті 48 [728]). Це положення стало послідовною конкретизацією подібної норми, яка існувала ще в Законі УРСР 1989 р., відповідно до частини третьої статті 55 якого дещо неоднозначно стверджувалося: «Кандидати, які не одержали необхідної кількості голосів і не обрані народними депутатами, на повторних виборах не балотуються» [735]. Як засвідчила практика, таке обмеження пасивного виборчого права виявилось надмірним: внаслідок поєднання з невдалим вибором виборчої системи (див. [82, с.15-16; 322, с.97-98]) дискваліфікація популярних кандидатів призвела до істотного зниження рівня участі виборців у серії повторних виборів, які у свою чергу виявлялися нерезультативними. Ця форма невиборності зникла з вітчизняного виборчого законодавства після прийняття Конституції 1996 р. як така, що необґрунтовано обмежує конституційне право громадян балотуватися на виборах народних депутатів України.

Інститут невиборності слід відрізнити від іншого подібного інституту – *несумісності представницького мандата*. Як зазначає Венеціанська комісія, невиборність як обмеження пасивного виборчого права «встановлює підстави для відхилення кандидатури перед виборами», тоді як у випадку несумісності «обмеження повинні теоретично застосовуватися при отриманні мандата» [1370, р.7].

Інститут несумісності має дві складові. У своїй *інституційній* складовій він передбачає заборону суміщення статусу члена виборного представницького органу з участю в діяльності інших органів влади. З точки зору принципу поділу влади визначальним щодо існування інституту несумісності в Україні є конституційні положення: частина друга статті 78 Конституції України встановлює, що народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи перебувати на державній службі; частина четверта статті 103 Конституції України забороняє Президенту України мати інший представницький мандат чи обіймати посаду в органах державної влади [432].

Повний зміст вимоги несумісності ширший, аніж передбачено інституційною складовою. Проте заборони займатися іншою оплачуваною діяльністю чи підприємництвом (стаття 103 Конституції України, стаття 3 Закону України «Про статус народного депутата України» [858]) реалізують інші цілі, насамперед перешкоджання корупційним явищам (зокрема, конфлікту інтересів); ці заборони характеризують *антикорупційну* складову інституту несумісності.

Істотно м'якшими є обмеження, які стосуються депутатів місцевих рад; це пов'язано з тим, що принцип поділу влади безпосередньо не стосується поділу повноважень між органами влади Автономної Республіки Крим¹⁹⁰ чи між органами місцевого самоврядування; крім того, слід взяти до уваги, що в основному (за винятком кількох керівних посад у відповідній раді) депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

Вимоги несумісності встановлені для депутатів місцевих рад статтею 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [857]. Так, частина третя зазначеної статті забороняє суміщення мандата депутата місцевої ради лише з іншим представницьким мандатом; частина перша цієї статті встановлює несумісність з посадами в інших органах влади лише для осіб, які займають керівні посади у місцевих радах і працюють на них на постійній основі. Подібні умови несумісності встановлені частиною четвертою статті 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» для мандата сільського, селищного, міського голови [807]. Таке розуміння принципу несумісності для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів засвідчене рішеннями Конституційного Суду України

¹⁹⁰ На непоширення принципу поділу державної влади на діяльність органів влади Автономної Республіки Крим вказав Конституційний Суд України (пункт 5.2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності [952]).

1998 р. у справі щодо статусу депутатів рад [943] та 1999 р. у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови [945].

Інститут несумісності мандата (як в інституційній, так і в антикорупційній складових) *не встановлює обмежень у реалізації пасивного виборчого права*. Ця обставина неодноразово наголошувалася Конституційним Судом України. Так, у рішенні 1999 р. у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови Суд вказав: «громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови» (абзац четвертий пункту 1 зазначеного рішення [945]). Таким чином, обмеження встановлюється лише щодо можливості *набуття* мандата *у разі обрання*, а не щодо права *балотуватися* на виборах. Проте це означає, що несумісність мандата відіграє істотну роль у порядку реалізації волевиявлення народу, зафіксованого у результатах виборів. З одного боку, це ще раз засвідчує те, що волевиявлення народу на виборах має не остаточний характер, оскільки набуття мандата обумовлюється виконанням (чи невиконанням) обраною особою певних дій (а отже, кінець кінців, її власною волею). По-друге, це обумовлює існування певного (завершального) етапу виборів уже за межами виборчого процесу із спеціальною процедурою набуття відповідними особами мандата через ланцюг послідовних статусів, що позначаються термінами «обраний депутат», «зареєстрований депутат» і «депутат, який набув повноважень» (див., наприклад, статтю 101 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); ці питання є складовою визнання дійсності виборів, розглянутих нижче (див. підрозділ 5.4).

Ще раз підкреслимо, що *інститут несумісності* (на відміну від *інституту невиборності*) встановлює вимоги до *вже обраних осіб*, а отже, не обмежує їх виборчих прав¹⁹¹. Необхідно, проте, зауважити, що у різних державах одна і та ж вимога може трактуватися або як обмеження щодо кандидатів (невиборність), або як обмеження щодо обраних осіб (несумісність). З іншого боку, невиборність, яка є апіорним (не пов'язаним з виборчим процесом) обмеженням пасивного виборчого права, відрізняється від *обмежень (умов) реалізації* пасивного виборчого права у конкретному виборчому процесі; до останніх можна віднести згадану вище виборчу заставу, а також деякі інші *процедурні обмеження* (зокрема, пов'язані зі здійсненням номінаційного виборчого права), які можуть стати підставою відмови у реєстрації номінованого кандидата чи скасуванні реєстрації уже зареєстрованого кандидата.

Інститут несумісності в Україні є недостатньо ефективним, насамперед у його антикорупційній складовій. У зв'язку з цим доцільно розглянути встановлення певних підстав невиборності, а отже, й автоматичної втрати мандата у разі їх порушення після обрання, принаймні на загальнонаціональних виборах.

Деякі дослідники пов'язують з інститутом невиборності іншу вимогу – обов'язковості відпустки зареєстрованих кандидатів на час виборчого процесу (див., наприклад, [180, с. 136]). Дійсно, за своїм змістом ця вимога (відпустка замість звільнення з посади) нагадує послаблену форму невиборності; як і цей інститут, вона спрямована на перешкоджання використанню посадових повноважень для впливу на перебіг виборчого процесу, тобто забезпечення принципу чесних виборів (див. підрозділ 5.2.2). Як зазначає С. Васильєва, «на виборах адміністративний ресурс може бути припинений тільки однозначною вимогою

¹⁹¹ О. Марцеляк та С. Марцеляк розглядають невиборність як «попередню несумісність мандата» на відміну від «наступної несумісності» у звичайному сенсі [517, с.85-86]. Попри умовний характер термінологічних дискусій вважаємо за необхідне підкреслити різну природу цих двох обмежень, які належать до різних галузей конституційного права (виборчого та парламентського відповідно).

до кандидата, який є посадовою особою: на період передвиборної агітації він повинен піти у відпустку» [109, с.20].

Російське виборче законодавство передбачає таку вимогу. Так, відповідно до частини другої статті 40 Федерального закону «Про основні гарантії...», «зареєстровані кандидати, які перебувають на державній чи муніципальній службі або працюють в організаціях, які здійснюють випуск засобів масової інформації, на час їх участі у виборах звільняються від виконання про садових чи службових обов'язків і подають до виборчої комісії засвідчені копії відповідних наказів (розпоряджень) не пізніше ніж через п'ять днів з дня реєстрації» [582]. Цей же припис повторений частиною другою статті 53 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]; частина друга статті 41 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» скорочує термін подання копії наказу (розпорядження) до майже нереалістичного – трьох днів [577]. Цікаво, що останні положення не роблять жодних винятків для діючого президента держави у разі його балотування на другий строк.

Конституційний суд РФ свого часу не знайшов підстав розглядати питання про конституційність цих нормативних положень. В ухвалі Суду від 25.12.2003 р. зазначається що ці положення «спрямовані на те, щоб використання цими особами переваг свого посадового становища і можливостей впливати на процес та підсумки виборів були виключені, що... забезпечує реалізацію конституційних гарантій свободи волевиявлення, права громадян на участь у демократичних, вільних і періодичних виборах..., рівності виборчих прав, захисту демократичних принципів і норм виборчого права, у тому числі вимоги про рівність прав кандидатів на виборах» [603, с.487]. Міркуваннями рівності прав та обов'язків усіх кандидатів обґрунтовує такий припис В. Белоновський [58, с.770].

Цікаво, що Виборчий кодекс Польщі не містить жодних вимог щодо відпусток кандидатів, які беруть участь у виборах, будучи посадовими особами органів державної влади чи територіального самоврядування.

У вітчизняному виборчому праві положення щодо відпустки усіх кандидатів «на час виборчої кампанії» вперше з'явилося у Законі «Про вибори народних депутатів України» 1993 р.; проте це положення не мало імперативного характеру: відповідно до статті 29 Закону, «кандидат у депутати після реєстрації в окружній виборчій комісії *на його прохання* [курсив наш. – Ю.К.] звільняється від виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за останні три місяці» [728]. Аналогічне положення з формулюванням «мають право на звільнення від виробничих чи службових обов'язків» стосовно усіх кандидатів містила частина третя статті 34 Закону «Про вибори Президента України» 1994 р. [736].

Імперативного характеру вимозі відпуски надала була частина перша статті 27 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р.: «Кандидат у депутати, крім кандидатів у депутати, які є народними депутатами України, звільняється на період виборчої кампанії від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки» [729]. Проте ця норма була визнана неконституційною: Конституційний Суд України у своєму рішенні № 1-рп/98 від 26.02.1998 р. ствердив: «звільнення кандидата у народні депутати України на період виборчої кампанії від виконання обов'язків за місцем роботи є його правом, а не обов'язком. У зв'язку з цим мають бути визнані такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними) положення..., яким на кандидатів у народні депутати України покладається обов'язок звільнитися на період виборчої кампанії від виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки» (пункт 8 мотивувальної частини, пункт 3 резолютивної частини зазначеного рішення [940]).

Зазначимо, що така позиція Конституційного Суду України не є безспірною. Вона базується на твердженні, що «звільнення від роботи є *правом*, а не обов'язком». Однак Конституція не містить такого твердження; стаття 45 Конституції, яка закріплює для кожного, хто працює, *право на відпочинок* [432], не згадує про неоплачувану відпустку взагалі, а тим більше для участі у виборах, що, взагалі кажучи, не має відношення до права на відпочинок. Порівняння аргументації Конституційного Суду України у зазначеному рішенні та Конституційного суду РФ у цитованій вище ухвалі [603] дає підстави для висновку, що позиція останнього виглядає значно більш аргументованою, оскільки базується на принципах виборчого права.

В. Шаповал звертає увагу на інше обмеження пасивного виборчого права, встановлене виборчим законодавством, а саме, нормативне положення, відповідно до якого «не можна бути членом однієї політичної партії, але балотуватися на парламентських виборах за списком іншої», закріплене у конституціях чи виборчому законодавстві багатьох держав [1194, с.378]. Така вимога передбачена вітчизняним виборчим законодавством (див. частину другу статті 53 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 47 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину другу статті 36 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Подібну вимогу містить російське виборче законодавство (див. частину десяту статті 32 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], частину п'яту статті 39 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частину третю статті 35 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). В. Шаповал пропонує кваліфікувати цю вимогу або як виборчий ценз, або як елемент невиборності [1194, с.378]. Проте вважаємо, що за своїм змістом ця вимога обмежує не *право громадянина бути кандидатом*¹⁹², а можливості конкретної партії висувати певних осіб, що належать до сфери реалізації *номінаційного виборчого права*.

Цікавий випадок обмеження пасивного виборчого права передбачає російський Федеральний закон «Про основні гарантії...», частина 5.3 статті 32 якого встановлює, що особа, яка займає вищу посаду суб'єкта федерації (керівника вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта федерації) може бути висунута кандидатом на цю ж посаду на позачергових виборах лише *за згодою Президента РФ* [582]. Це безпрецедентне обмеження права не *законом*, а за дискрецією іншої посадової особи, не може бути визнане виборчим цензом чи невиборністю; на наше переконання, тут маємо справу із свавільним обмеженням конституційного права, несумісним з загальноправовими принципами поваги до прав людини та правової держави.

Отже, поряд із *виборчими цензами пасивного виборчого права*, які є кваліфікаційними вимогами, що визначають суб'єкта (носія) цього права і тим самим окреслюють загальність права бути кандидатом на виборах, існують легальні форми обмеження цього права, спрямовані на окремі (часом достатньо вузькі) категорії громадян – *вимоги невиборності*. Через те, що спеціальний правовий статус таких осіб несе певні загрози порушення інших принципів виборчого права – рівного виборчого права, вільних і чесних виборів – або й загальноконституційних принципів – демократії, політичного плюралізму, верховенства права, – законодавство обмежує їх право балотуватися на виборах, якщо ці особи з власної волі не відмовляться від такого статусу (якщо це можливо). Таким чином, *інститут*

¹⁹² Обмеження пасивного виборчого права для члена партії у сенсі звуження його можливостей бути висунутим немає: він завжди має можливість бути висунутим партією, членом якої він є; зрештою, у разі незгоди з партією громадянин має право вільного виходу з партії і вступу до іншої партії (правові можливості, породжені свободою об'єднання [73, с.19-20]), яка зможе його висунути. Стверджувати, що можливості позапартійного громадянина бути висунутим кандидатом більші тому, що його може висунути будь-яка партія, теж несправедливо: оскільки контакти такого потенційного кандидата з усіма потенційними суб'єктами його висунання достатньо слабкі, йому значно важче досягти *узгодження* реалізації свого пасивного виборчого права і номінаційного права відповідної партії. Таким чином, зазначене положення *не обмежує пасивного виборчого права*.

невиборності породжений одночасною сумісною дією двох або більше принципів права, які повинні бути узгоджені (між якими повинен бути досягнутий розумний компроміс) у процесі їх застосування.

2.4.10. Обмеження пасивного виборчого права при його реалізації

Моментом *початку* реалізації кандидатом свого пасивного виборчого права є його реєстрація для участі у відповідних виборах. Однак слід мати на увазі, що реалізація цього права не є одномоментним явищем (на відміну від права голосу, яке реалізується у момент викидання виборцем заповненого виборчого бюлетеня до виборчої скриньки), та з реєстрацією кандидата лише розпочинається. По суті, стан реалізації особою свого пасивного виборчого права триває до моменту припинення виборчо-процесуального статусу кандидата (див. підрозділ 8.4.5), тобто до завершення виборчого процесу або (у виняткових випадках) до вибуття кандидата з балотування достроково. У зв'язку з цим в аспекті дослідження пасивного виборчого права важливо розглянути підстави *скасування реєстрації* кандидата, а також – щодо превентивної форми останнього інституту – підстави *відмови у реєстрації* кандидата. Обидві групи підстав достатньо близькі за змістом між собою, хоча в окремих випадках між ними можуть існувати істотні відмінності.

Зазначені підстави можна розділити на чотири основні групи: ініціативні, організаційні, дискваліфікаційні та санкційні¹⁹³; водночас кожна з цих груп може містити підстави, пов'язані як із суб'єктом пасивного виборчого права, так і з суб'єктом його номінації. Тут ми розглянемо лише перші із зазначених підстав; інші розглянуті у підрозділі, присвяченому номінаційному виборчому праву (див. підрозділ 2.5.3).

Ініціативна підстава полягає у відмові самого кандидата продовжувати здійснення свого пасивного виборчого права (тобто відмові від балотування). Очевидно, вона реалізується внаслідок усвідомленого волевиявлення кандидата і не може підлягати сумніву (окрім останніх днів перед днем голосування у випадках, коли скасування реєстрації мало б наслідком необхідність вносити зміни у виборчі бюлетені; див. абзац третій частини п'ятої статті 61 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац третій частини першої статті 56 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина третя статті 47 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Очевидно, що ця підстава жодним чином не суперечить принципу загального виборчого права (в аспекті права бути кандидатом), оскільки пов'язана з самою природою цього суб'єктивного права, яке його носій реалізує (чи не реалізує) дискреційно.

Організаційна підстава можлива лише для відмови у реєстрації і полягає у недотриманні умов реєстрації (неподання необхідних документів, невнесення виборчої застави або внесення її у неповному розмірі чи неналежним суб'єктом, пропущення строків подання документів і т. п.). Принциповим тут є розрізнення випадків неподання певного документа (тобто його фізичної відсутності) та неповної відповідності *поданого* (тобто фізично наявного) документа усім вимогам закону. В останньому випадку законодавство передбачає можливість виправлення виявлених недоліків і повторне подання документів (частина третя статті 60 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац другий частини першої статті 52 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина шоста статті 42, частина шоста статті 43 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Проте у Центральній виборчій комісії склалася практика тлумачити найменшу невідповідність вимогам закону поданого для реєстрації кандидата (кандидатів) документа (заяви, автобіографії кандидата) як *відсутність* цього документа, що мало наслідком остаточну (без

¹⁹³ Перші пропозиції щодо виокремлення певних груп підстав для відмови у реєстрації чи скасування реєстрації кандидатів належали О. Задорожньому (див. [557, с.327, 335-336]).

можливостей подати виправлені документи) відмову у реєстрації кандидата. Така практика¹⁹⁴ сформувалася під час парламентських виборів 2012 р. і була продовжена у 2014 р. (див., наприклад, [746; 748; 749; 753]). На жаль, ця практика знайшла підтвердження судовими рішеннями (див., наприклад, [671; 680]).

Вважаємо, що до організаційних підстав відмови у реалізації пасивного виборчого права слід ставитися обережно, з тим, щоб вони не спричинили порушення конституційного права громадянина балотуватися на виборах.

З одного боку, реалізація суб'єктивного права певною особою в умовах, коли водночас реалізуються такі ж чи інші права інших осіб в істотно конкурентному середовищі (як це має місце під час виборчого процесу), вимагає узгодження процедур реалізації цих прав у спосіб, який дозволяє забезпечити дотримання вимог статті 23 Конституції¹⁹⁵ (більш детально проблеми виборчих процедур розглянуті нижче; див. підрозділ 8.3.1). Взагалі кажучи, така вимога взаємоузгодження при їх реалізації властива усім суб'єктивним правам, навіть «абсолютним», тобто таким, обмеження яких законом не передбачене. Р. Алексі цитує рішення Федерального конституційного суду Німеччини, який зазначив: «Тільки колідуючі основні права третіх осіб та інші правові цінності конституційного рангу... здатні в окремих випадках обмежити необмежувальні основні права» [1239, s.103]. Тим більше таке твердження стосується колізії конкурентних виборчих прав, які, будучи конституційними, не можуть вважатися «абсолютними»: їх одночасна реалізація багатьма суб'єктами взаємно обмежує можливості чи принаймні способи їх реалізації. Звідси випливають, зокрема, обмеження строків подання документів на реєстрацію, вимоги до процедур висування кандидатів, до документів, які мають бути подані для реєстрації, та ін.

З іншого боку, організаційні (процедурні) обмеження не можуть набувати абсолютного значення; їх застосування повинно спиратися на *принцип пропорційності* (складову принципу верховенства права), тобто оцінку відповідності між застосовуваним обмеженням і його метою. Як відомо, обмеження права не повинні бути настільки жорсткими, щоб позбавляти змісту саме право. Тому формальне, абсолютизоване застосування встановлених законом вимог щодо реєстрації кандидатів без врахування принципу загального виборчого права і зіставлення значення цього конституційного права та допущених порушень може, як засвідчує практика, призвести до свавільного застосування законодавчих обмежень, які безпідставно позбавляють громадянина можливості скористатися своїм конституційним суб'єктивним правом.

Дискваліфікаційні підстави відмови у реєстрації чи скасування реєстрації кандидата не викликають таких дискусій. Очевидно, що *втрата права* бути кандидатом, зокрема, з підстав виникнення (або встановлення) невідповідності встановленим цензам пасивного виборчого права (цензам громадянства, осілості, дієздатності, морального цензу у їх недис-

¹⁹⁴ Іноді підстави визнання документа неподаним були дуже дрібними. Так, ЦВК визнавала відсутність заяви про самовисування через те, що «заява про самовисування не містить дати її подання», хоча у тій же постанові ЦВК встановила, що заява «надійшла 7 серпня 2012 року» [751], або заява про самовисування «датована іншим днем, ніж день її подання» (датована 2 вересня, а подана 3 вересня 2012 р.) [754]. В іншому випадку подана автобіографія кандидата була визнана відсутньою через те, що «автобіографія не містить контактного номера телефону» [750]. Вважаємо, що такі недоліки поданих документів мали бути кваліфіковані як «помилки чи неточності», які підлягають виправленню. Однак із лише зазначених підстав ЦВК відмовила відповідним особам у реалізації їх конституційного права бути кандидатом на виборах народних депутатів України. Непропорційність застосованого заходу і масштабу допущених порушень, на наше переконання, у цих випадках величезна.

¹⁹⁵ Зміст положення статті 23 Конституції України («Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей») співзвучний із твердженням І. Канта, висловленою у його «Метафізиці моралі»: «Єдиним первинним правом, яке належить кожній людині виключно внаслідок її людської природи, є свобода (як незалежність від примусу, джерелом якого є чужа свавільна воля), якщо тільки воно може співіснувати зі свободою інших людей, дотримуючись загального права» (цит. за: [1239, s.142]).

кримінаційних формах, розглянутих вище) повинна мати наслідком припинення реалізації особою втраченого права¹⁹⁶.

Якщо підставою скасування реєстрації стає вчинене кандидатом виборче правопорушення, застосування такого заходу слід кваліфікувати як *покарання*, а саме скасування реєстрації – як *санкцію* конституційно-правової природи. Подібні санкції встановлювалися попередніми редакціями виборчих законів. Так, Закон «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. встановлював такі санкційні підстави для скасування реєстрації кандидата: виявлення суттєвої недостовірності відомостей про кандидата, поданих для реєстрації; встановлення факту підкупу виборців кандидатом особисто або на його прохання чи за його дорученням іншою особою; встановлення факту надання виборцям під час виборчого процесу грошей чи (безоплатно або на пільгових умовах) інших матеріальних цінностей та благ організацією, «засновником, власником чи членом керівного органу якої є кандидат»; використання кандидатом, який є посадовою особою органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, посадовою чи службовою особою державних чи комунальних підприємств, установ, організацій, військових формувань, підлеглих йому осіб або об'єктів чи ресурсів за місцем роботи для проведення передвиборної агітації; використання кандидатом для фінансування передвиборної агітації коштів не з виборчого фонду; перевищення граничної суми витрат із виборчого фонду (пункти 8-11 частини першої, пункти 8-13 частини третьої статті 49 зазначеного Закону). Крім того, пункт 12 частини першої та пункт 14 частини третьої зазначеної статті визначали підставою для скасування реєстрації кандидата повторне вчинення ним виборчого правопорушення, якщо попереднє мало наслідком оголошення кандидату попередження [730]. Аналогічні підстави для скасування реєстрації кандидата встановлювала стаття 48 Закону про місцеві вибори 2004 р. [721].

Закон «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. істотно скоротив перелік підстав, залишивши тільки одну – повторне правопорушення після оголошеного попередження (пункт 10 частини першої статті 64 [765]); така ж санкційна підстава була збережена у Законі про місцеві вибори 2010 р. (див. пункт 7 частини першої, пункт 7 частини другої статті 45 зазначеного Закону [723]). Однак, починаючи з 2011 р., санкційні підстави у виборчих законах вважаються повністю виключеними (див. частину четверту статті 61 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. [733], частину п'яту статті 61 чинної редакції зазначеного Закону [734], частини першу та другу статті 47 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

На наше переконання, причиною такої еволюції законодавчого регулювання стало поступове усвідомлення того, що скасування реєстрації кандидата – це позбавлення особи її конституційного права з підстав, не передбачених Конституцією, що є неприпустимим з огляду на статтю 64 Конституції¹⁹⁷ [432]; тим більше неприпустимим є позбавлення цього права позасудовим способом (рішенням відповідної виборчої комісії).

Тим не менше, одна санкційна підстава для скасування реєстрації кандидата вітчизняними виборчими законами все ще передбачена; вона стосується порушення кандидатом обмежень щодо одночасного балотування у різних виборчих округах¹⁹⁸ чи навіть на різних

¹⁹⁶ У цьому контексті слід визнати певну непослідовність нормотворчої техніки законодавця, який поряд із конституційними підставами відмови у реєстрації кандидата, зазначеними у пунктах 3-6 частини першої статті 60 Закону «Про вибори народних депутатів України», вміщує також відсильну норму (пункт 7 цієї ж частини) щодо невідповідності вимогам статті 9 цього Закону [734]. Оскільки остання містить ті ж конституційні цензи, пункт 7 виглядає непотрібним повтором. Аналогічна ситуація із пунктами 3-6 та 8 частини п'ятої статті 61 цього Закону яка встановлює підстави скасування реєстрації кандидата.

¹⁹⁷ На неможливість запровадження санкцій у вигляді позбавлення виборчих прав з огляду на статтю 64 Конституції звертає увагу М. Козюбра [377, с.14].

¹⁹⁸ Обмеження щодо балотування на виборах лише в одному виборчому окрузі є традиційним не лише для України і пов'язане з неможливістю надати особі більше ніж один представницький мандат. Проблема полягає лише у способі дотримання цього обмеження у разі виявлення кратного балотування – повна відмова у реєстрації кандидата чи реєстрація лише в одному окрузі. У першому випадку маємо справу з санкцією, у другому – з

виборах, що проводяться одночасно. Так, пункт 1 частини першої статті 60 та пункт 7 частини п'ятої статті 61 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачає відмову в реєстрації чи скасування реєстрації кандидата у разі надання ним згоди на балотування у двох одномандатних виборчих округах або в загальнодержавному багатомандатному та одномандатному округах, що заборонено частиною четвертою статті 52 Закону¹⁹⁹ [734]. Пункт 5 частини першої статті 47 Закону «Про місцеві вибори» йде далі, оскільки передбачає скасування реєстрації кандидата, який одночасно балотується на *різних* місцевих виборах, порушуючи заборону, встановлену частиною четвертою статті 35 Закону [808].

Таке обмеження слід вважати надмірним. Як уже згадувалося вище, свого часу Конституційний Суд України, надаючи тлумачення статті 38 Конституції, вказав: «Громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади..., до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки і одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови» (пункт 2 резолютивної частини рішення від 6 липня 1999 р. [945]). Таким чином, заборона суміщення кількох представницьких мандатів *не повинна мати наслідком* заборону одночасного балотування на різних виборах²⁰⁰.

Зазначимо, що встановлені законодавчо заходи означають застосування *санкцій* у вигляді позбавлення можливості реалізувати пасивне виборче право, а не відновлення правопорядку; в останньому випадку кандидату відмовлялося б у реєстрації (скасовувалася реєстрація) в усіх округах, *крім одного* (на усіх виборах, *крім одних*), що надавало б можливість особі реалізувати своє право балотуватися на виборах у порядку, встановленому законом. Вважаємо, що такі підстави для санкції не менш сумнівні з точки зору конституційності, аніж усі інші, розглянуті вище; виходом з цієї ситуації, більш відповідним духові статті 64 Конституції, була б реєстрація кандидата лише в одному окрузі (за його вибором), тобто усунення правопорушення.

Російське виборче законодавство також передбачає низку умов для відмови у реєстрації (скасування реєстрації²⁰¹) кандидата. Поряд з *ініціативними* та *дискваліфікаційними*, які є цілком природними, особливу увагу привертають *організаційні* підстави, сформульовані ширше і більш жорстко, аніж це було передбачено вітчизняним виборчим законом 2001 р. (див. частини двадцять четверту та двадцять п'яту статті 38 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], частини третю та четверту статті 50, частину сьому статті 51 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частину другу статті 39 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Таким чином, російське виборче законодавство вимагає суворого дотримання встановлених законом процедур та правил оформлення документів, надаючи цим вимогам більшого значення, аніж конституційному праву балотуватися на виборах.

Російське законодавство передбачає також *санкційні* підстави відмови у реєстрації (скасування реєстрації), пов'язані з порушеннями фінансових обмежень, підкупом виборців

усуненням наслідків правопорушення (відновленням правопорядку).

¹⁹⁹ Під час виборів народних депутатів України 2012 р. ця норма була застосована Центральною виборчою комісією щодо Ю. Кармазіна, який подав заяву про самовисування у двох одномандатних округах (див. постанову ЦВК № 417 від 15.08.2012 р. [752]). Таке рішення ЦВК було підтверджене судом, який визнав законність відповідної підстави [678].

²⁰⁰ Водночас доцільно звернути увагу на аналогічну ситуацію з виборами двопалатного парламенту суб'єкта федерації в Росії: як зазначає Є. Колюшин, Верховний Суд РФ кваліфікував вибори до двох палат «Великого Хуралу Республіки Тива», які проводилися одночасно, як єдині вибори [398, с.242].

²⁰¹ Слід зазначити, що формулювання «скасування реєстрації» у текстах російських виборчих законів не використовується. Замість цього застосовується формула «анулювання рішення про реєстрацію кандидата» (і лише у скороченому вигляді – «анулювання реєстрації кандидата»); див. статтю 76 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]. Підставами для анулювання реєстрації є ті ж, що й для відмови у реєстрації, які при цьому тлумачаться як «нововиявлені обставини» (див., зокрема, частину сьому статті 76 зазначеного закону).

чи використанням службового становища (див., наприклад, пункти «ж», «з», «и», «л», «о» частини двадцять четвертої статті 38 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], пункти 10-12, 14, 16 частини сьомої статті 51 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], пункти 5, 9-12 частини другої статті 39 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Для анулювання реєстрації передбачені також додаткові підстави (див., зокрема, пункт «ж» частини сьомої статті 76 Федерального закону «Про основні гарантії...»). Підкреслимо, що, відповідно до частини сьомої статті 76, такі рішення приймаються у судовому порядку²⁰² за зверненням виборчої комісії, яка зареєструвала кандидата²⁰³ (а не самою комісією). У цьому положенні реалізована правова позиція Конституційного суду РФ, який зазначив: «у випадках, коли скасування реєстрації здійснюється не у зв'язку з реалізацією кандидатом права зняти свою кандидатуру чи з утратою ним пасивного виборчого права, а є мірою відповідальності (санкцією) за порушення виборчого законодавства з підстав, передбачених... законом, відповідне рішення – як таке, що вимагає дослідження обставин і доказування фактів, які повинні бути покладені в його основу, – може бути... прийнято лише судом як органом державної влади, що здійснює правосуддя і компетентний вирішити такий спір по суті» (абзац другий пункту 4.2 Постанови КС РФ від 11.07.2002 р. [701, с.322]). Зазначимо водночас, що всебічне «дослідження обставин і доказування фактів» навряд чи можливе в умовах швидкоплинного процесу розгляду виборчого спору і вимагало б повноцінного судового процесу, не обмеженого тисними часовими межами виборчого процесу. Тому навіть судове застосування санкції у вигляді позбавлення можливості реалізувати пасивне виборче право під час виборчого процесу не можна вважати задовільним кроком з точки зору дотримання принципу загального виборчого права. У будь-якому разі, застосування подібних санкцій потрібно здійснювати з дотриманням принципу пропорційності між допущеним порушенням вимог закону і тяжкістю правових наслідків покарання.

Водночас слід підкреслити, що при порушенні заборони балотуватися більше ніж в одному окрузі російське виборче законодавство відмовляється від застосування санкції у вигляді позбавлення можливості реалізувати пасивне виборче право: відповідно до частини першої статті 76 Федерального закону «Про основні гарантії...», у разі виявлення такого порушення виборча комісія вищого рівня анулює рішення про реєстрацію кандидата, «за винятком першого» [582]. Таким чином, передбачений захід обмежується відновленням дотримання закону, однак не карає кандидата.

Польське виборче право знає три категорії підстав відмови у реєстрації чи скасування реєстрації²⁰⁴ – ініціативні (§ 1 статті 222 Виборчого кодексу [1380]), дискваліфікаційні (§ 4 статті 215 Виборчого кодексу) та організаційні (§ 3 статті 215 Виборчого кодексу); санкційні підстави не передбачені. Зауважимо принципово ліберальний підхід польського законодавця до організаційних підстав: для виправлення будь-яких недоліків у поданих документах обов'язково надається триденний строк (§ 3 статті 215, § 4 статті 304 Виборчого кодексу); при цьому, як підкреслює Б. Даутер, виявлення недоліків може статися після закінчення строку реєстрації, однак і в цьому випадку надається триденний строк для їх виправлення [1381, s.530]. Лише у випадку неусунення зазначених недоліків у встановлений строк відповідна виборча комісія відмовляє у реєстрації кандидатів.

²⁰² Тим не менше, як зазначає Є. Колюшин, судова практика стосовно дотримання вимог щодо змісту та оформлення документів, які подаються для реєстрації, «не відзначається єдністю» [398, с.227].

²⁰³ Подібний порядок був передбачений попередніми редакціями Закону «Про вибори Президента України»: Центральна виборча комісія, встановивши підстави для скасування реєстрації кандидата на пост Президента України, зверталася до Верховного Суду України щодо прийняття відповідного рішення (див. частину другу статті 29 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737], частину першу статті 56 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [767]). Проте у 2009 р. повноваження скасовувати реєстрацію кандидата було надане ЦВК (частина перша статті 56 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2010 р. [738]).

²⁰⁴ Підкреслимо, що тут не розглядаються підстави, пов'язані з діями суб'єкта висування кандидатів, оскільки вони стосуються умов реалізації номінаційного виборчого права; див. підрозділ 2.5.2.

Російське виборче законодавство містить специфічні підстави колективного анулювання реєстрації усіх кандидатів, включених до єдиного федерального виборчого списку кандидатів, які балотуються за пропорційною складовою виборчої системи. Так, відповідно до пункту «з» частини двадцять п'ятої статті 38 Федерального закону «Про основні гарантії...», підставою для відмови у реєстрації (а отже, й анулювання реєстрації) усього списку кандидатів (тобто *усіх кандидатів, включених до списку*) є виключення зі списку кандидатів у кількості, що перевищує 25 % кількості кандидатів у списку (на виборах у суб'єктах федерації та муніципальних виборах – 50 %) [582]. Федеральний закон «Про вибори депутатів Державної Думи...» поряд з цією підставою встановлює, що федеральний список кандидатів не реєструється, якщо внаслідок вибуття з нього кандидатів кількість регіональних груп кандидатів²⁰⁵ стає меншою за 26 (пункти 10 та 12 частини третьої статті 50 зазначеного закону [575]).

Зазначені підстави цікаві тим, що в такому випадку пасивного виборчого права легально позбавляються особи, які не вчинили жодних правопорушень; більше того, правопорушень могли не вчиняти і ті кандидати, які вибули зі списку, наприклад, з ініціативної підстави. Такі підстави не можна віднести ані до організаційних, ані до санкційних; вони передбачають «колективну відповідальність» усіх кандидатів, включених до списку. Невідповідність цих підстав принципу загального виборчого права в аспекті права бути кандидатом очевидна: значну кількість осіб – носіїв цього права позбавляють можливості реалізувати своє конституційне право без будь-якої вини з їхнього боку. Однак у *публічних правовідносинах безвинна негативна відповідальність неприпустима*. За свідченням Є. Колюшина, Верховний Суд РФ ще у 2000 р. за дещо інших обставин звернув увагу на неприпустимість «безпідставного обмеження права і можливості кандидата бути обраним..., якою є відмова у реєстрації кандидата», без наявності вини кандидата [398, с.237].

Важливою є правова позиція Конституційного суду РФ, який зазначив, що «обмеження федеральним законом виборчих прав громадян припустиме лише за умови, що такі обмеження обґрунтовані, переслідують конституційно значущі цілі і сумірні з ними» (тут, по суті, сформульовано принцип пропорційності); отже, «встановлювані законодавцем правила реєстрації федерального списку кандидатів... не повинні спотворювати сутність цього права, створювати необґрунтовані перешкоди для його реалізації» (див. пункти 2, 3 мотивувальної частини Постанови КС РФ № 7-П від 25.04.2000 р. [697, с.34-35]). Вважаємо цитовану позицію важливою в аспекті розуміння припустимості процедурних обмежень пасивного виборчого права.

Польське виборче право теж передбачає подібну підставу відмови у реєстрації усього списку у разі порушення кількісних вимог (верхньої та нижньої межі кількості кандидатів у списку), встановлених § 2 статті 211 Виборчого кодексу. Однак суперечність з принципом загального виборчого права у цьому випадку дещо пом'якшується традиційним для польського виборчого законодавства заходом: у разі виникнення такої ситуації при реєстрації (і навіть після реєстрації внаслідок вибуття певних кандидатів з причини їх смерті) для виправлення цього порушення виборчому комітету надається триденний строк. У разі неспроможності виправити цей недолік або у разі зменшення кількості кандидатів у списку з інших підстав (зокрема, ініціативних) реєстрація усього списку скасовується; при цьому зазначене рішення не може бути оскаржене (§ 3 статті 222 Виборчого кодексу [1380]).

Вітчизняне виборче законодавство раніше містило подібні норми. Так, частина четверта статті 62 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. стверджувала: «Якщо внаслідок відмови Центральної виборчої комісії в реєстрації включених до виборчого списку кандидатів у депутати або подальшого скасування реєстрації кандидатів у депутати

²⁰⁵ Відповідно до частини дев'ятої статті 39 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...», кількість таких регіональних груп при висування кандидатів повинна бути не меншою за 35 [575].

Центральною виборчою комісією кількість кандидатів у депутати у відповідному виборчому списку партії (блоку) залишилася меншою за мінімальну кількість кандидатів у депутати, встановлену частиною першою статті 57 цього Закону [18 осіб. – Ю.К.], Центральна виборча комісія приймає рішення про відмову в реєстрації або скасування реєстрації усіх кандидатів у депутати, включених до такого виборчого списку партії (блоку)» [765]. Обґрунтовувалася така вимога тим, що при мінімальному подоланні 3-відсоткового виборчого бар'єру список кандидатів отримував орієнтовно 18 мандатів; при меншій кількості кандидатів у списку певна кількість мандатів у Верховній Раді України залишалася б вакантною. Певною мірою прагнення забезпечити обрання повного конституційного складу Верховної Ради України може пояснюватися пам'яттю про друге скликання Верховної Ради України (1994-1998 рр.), яке через дефекти виборчої системи жодного дня не працювало у повному складі [82, с.15; 322, с.97-98]. Тим не менше, практика засвідчила недостатню обґрунтованість цієї вимоги: у VIII скликанні Верховної Ради України, обраної на виборах 2014 р., низка мандатів вакантна через те, що в деяких одномандатних округах вибори не могли бути проведені через окупацію цих територій²⁰⁶; однак, хоча це не можна назвати політично позитивним явищем, юридично це не впливає на дієздатність парламенту України²⁰⁷.

Підкреслимо, що чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» такої норми не містить, а отже, подібне порушення принципу загального виборчого права у ньому відсутнє.

2.5. ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА СТОСОВНО НОМІНАЦІЙНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

Номінаційне виборче право, існування якого як окремого виду суб'єктивного виборчого права було обґрунтовано вище (див. підрозділ 2.1.4), ще не набуло загального визнання. Тому, хоча деякі науковці побіжно згадують висування кандидатів в аспекті загальності виборчого права²⁰⁸, проблема поширення принципу загального виборчого права на право висувати кандидатів досі не ставилася як предмет дослідження.

Як ми зазначали вище, принцип загального виборчого права визначає суб'єкта відповідного виборчого права через розмежування припустимих (природних) і дискримінаційних обмежень (цензів). Тому постановка питання про загальність номінаційного виборчого права залежить від прийнятого відповідною національною доктриною розуміння суб'єкта цього права.

2.5.1. Суб'єкт номінаційного виборчого права

Питання суб'єкта права висування кандидатів на виборах досі достатньо не вивчене. Причину цього можна вбачати в тому, що, хоча саме існування цього права практично не викликає сумніву, його роль вважається другорядною порівняно з правом голосу чи правом бути кандидатом на виборах. Так, наприклад, Кодекс належної практики у виборчих справах не згадує ані про право номінації кандидатів, ані про процедури номінації.

²⁰⁶ Хоча безпосередньо це є наслідком особливої ситуації – окупації частини території України, тим не менше, можна вважати, що і в цьому випадку неповне обрання конституційного складу Верховної Ради України спричинене особливостями виборчої системи (використанням одномандатних округів).

²⁰⁷ Цікаво, що пряму вказівку на можливість залишення мандатів вакантними за підсумками виборів містить чинний Закон «Про місцеві вибори» (див. абзац третій частини восьмої статті 86 [808]). Попередні редакції закону про місцеві вибори також передбачали можливість виникнення вакантних мандатів у разі недостатньої кількості кандидатів у відповідному списку для заміщення вакансій (див. частину першу статті 78 Закону «Про місцеві вибори 2004 р. [721], частину першу статті 81 Закону про місцеві вибори 2010 р. [723]).

²⁰⁸ Так, Я. Гальстер стверджує, що «загальність виборчого права може бути визначена як вплив кожного індивіда на формування представницького органу (висування кандидатів, можливість кандидування)» [1414, s.215].

Більшість авторів розглядають процедури висування кандидатів лише в аспекті одного з етапів виборчого процесу [145, с.141-142; 630, с.60; 906, с.114-116] (див. також [512, с.393], де у контексті розгляду процедур висування кандидатів згадується номінаційне виборче право) або відповідного виборчого механізму (див., наприклад, [126, с.102-103; 481, с.32]), не приділяючи особливої уваги змісту та суб'єкту цього права.

Науковці, які визнають певною мірою існування номінаційного виборчого права, часто визначають його суб'єкта, розглядаючи це право як похідне від одного із загальноновизнаних суб'єктивних виборчих прав – активного або пасивного. Перша точка зору заснована на нормативному положенні про те, що право висування кандидатів належить виборцям. Так, відповідно до статті 10 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], суб'єктом права висувати кандидатів є «громадяни України, які мають право голосу»; ця норма повторена у статті 10 Закону «Про вибори Президента України» [739]. Той факт, що «право голосу» у цьому контексті розуміється у його *статусному* значенні (право голосу «взагалі», відповідно до статті 70 Конституції), а не як «право голосу на конкретних виборах», підтверджується використанням цієї ж формули у статті 10 Закону про місцеві вибори [808]; розуміння цього виразу у контексті місцевих виборів ми обговорювали вище (див. підрозділ 2.3.7).

Таку ж позицію щодо суб'єкта права висування кандидатів поділяють деякі правознавці (див., наприклад, [126, с.102; 558, с.40]), часом виводячи право висувати кандидатів на виборах із єдиного політичного права громадян брати участь в управлінні державними справами [405, с.39] (в останньому випадку його слід відокремлювати від активного виборчого права).

Проте з таким розумінням суб'єкта права номінації кандидатів погоджуються не всі. Дійсно, неважко бачити, що прийнятий в Україні механізм самовисування кандидатів суперечить цій тезі: для його реалізації необхідно мати право бути кандидатом на відповідних виборах. На цій підставі, зокрема, В. Мусіяка вважає нормативне визначення носія права висування кандидатів помилкою законодавця, оскільки, на його думку, «право висування кандидатів є засобом реалізації “пасивного” виборчого права», з чого робить висновок, що «право висування кандидатів... належить громадянам України, які мають право бути обраними» [255, с.23]. Л. Нудненко по суті дотримується подібної позиції, відносячи «політичні партії та виборчі об'єднання» (тобто суб'єктів, уповноважених висувати кандидатів) до «помічників у реалізації громадянами пасивного виборчого права» [572, с.10].

Послідовне вивчення суб'єкта номінаційного виборчого права має базуватися на аналізі не лише існуючих (нормативно закріплених), але й інших можливих механізмів висування кандидатів на різних виборах. Виборче законодавство України після 1991 р. знало декілька таких механізмів. Серед них – висування зборами виборців за місцем проживання, роботи, навчання, служби, трудовими колективами²⁰⁹, політичними партіями, громадськими організаціями²¹⁰ і, нарешті, самовисування²¹¹. Проте необхідно з'ясувати, чи є зазначені суб'єкти висування суб'єктами номінаційного права, чи лише виконують

²⁰⁹ Поняття «трудового колективу» є рудиментом радянської правової доктрини, яке в епоху ринкових відносин стало анахронізмом (див. [472]). Востаннє трудові колективи як суб'єкти висування кандидатів згадані у Законі «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729] та Законі про місцеві вибори 1998 р. [726].

²¹⁰ Цей суб'єкт висування кандидатів був передбачений лише Законом про місцеві вибори у редакціях 1994 та 1998 рр. [724; 726].

²¹¹ Зауважимо, що самовисування кандидатів на виборах передбачає російське виборче законодавство (див. статтю 34 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577], статтю 41 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]). Польське виборче законодавство, проте, не знає інституту самовисування: особи, які володіють пасивним виборчим правом, не можуть висувати власну кандидатуру [1386, с.176].

роль посередників²¹², які забезпечують реалізацію певними способами номінаційного права, належного іншому суб'єкту.

Зазначені вище протилежні (і, зауважимо, аргументовані) бачення суб'єкта права висування кандидатів, на наше переконання, засвідчують, по-перше, існування такого суб'єктивного права, яке не є похідним як від пасивного, так і від активного виборчого права, а по-друге, непросту і суперечливу природу його суб'єкта. Ці міркування тим більше справедливі з огляду на описані вище особливості співвідношення суб'єкта активного і пасивного виборчого права на загальнодержавних і місцевих виборах (див. підрозділ 2.3.7).

Насамперед, ще раз підкреслимо, що нормативне твердження про право голосу як підставу для володіння правом висування кандидатів, у першу чергу, слід розуміти у контексті *статусного* («абстрактного») змісту права голосу: безсумнівним є те, що статус виборця як публічно дієздатного громадянина є необхідною умовою володіння будь-яким політичним (у тому числі будь-яким виборчим) правом. Чи пов'язане «конкретне» право висування з «конкретним» правом голосу (тобто правом голосувати на конкретних виборах, що важливо у контексті місцевих виборів), а зрештою, чи дійсно це право належить виборцям, досі залишається відкритою проблемою.

Сьогодні поширене усвідомлення, що основним *суб'єктом номінації* кандидатів є політичні партії. Той факт, що основною функцією політичної партії у демократичних виборах є висування кандидатів, визнається науковцями (див. [73, с.57]). Венеціанська комісія навіть включає цю функцію у дефініцію політичної партії (див. параграф 11 Кодексу належної практики щодо політичних партій [364, с.7]; див. також [299, с.321; 300, с.80]), розуміючи вибори як одну з головних причин існування політичних партій (див. параграф 5 Доповіді про участь політичних партій у виборах [215, с.357]). Що стосується загальнодержавних (зокрема, парламентських) виборів, часто вважається природним, що право висувати кандидатів монополізоване політичними партіями [496, с.64]; на цю тенденцію чи не вперше ще у 1923 р. звернув увагу український правознавець В. Старосольський [1072, с.134]. Дещо забута сьогодні Резолюція 800(1983) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про принципи демократії» говорить про парламент, який «складається з представників політичних партій» (параграф 6.В.і. Резолюції [1406]). За даними Венеціанської комісії, у низці європейських держав (серед інших – Албанія, Болгарія, Латвія, Македонія, Словаччина) лише партії можуть брати участь у виборах у ролі суб'єктів висування кандидатів²¹³ [215, с.357]; за даними польського дослідника Г. Кришеня, партії чи коаліції партій є єдиними суб'єктами, уповноваженими висувати кандидатів, у Чехії, Португалії, Словаччині, Швеції [1386, s.164]. Російський закон «Про політичні партії» визнає їх «єдиним видом громадських об'єднань, які мають право висувати кандидатів (списки кандидатів) в депутати та на інші виборні посади в органах державної влади» (частина перша статті 36 Закону [579]; див. також [1, с.248-249]). Пропозицію надати право висування «кандидатів у народні депутати України та кандидатів у претенденти на посаду Президента України» лише політичним партіям висував О. Лавринович [472, с.9]. Про «право висування кандидатів у депутати», яке належить «виключно політичним партіям», говорить М. Ставнійчук [428, с.50].

У цьому контексті цікавим (хоча, на наше переконання, недостатньо обґрунтованим) є твердження, що «громадяни – члени політичних партій мають право пропонувати політичній партії, членами якої вони є, висувати кандидатів» [40, с.19]. Однак про таке «право» немає підстав говорити принаймні з двох причин. По-перше, припущення про наявність у членів партій певних суб'єктивних прав, яких не мають інші (позапартійні)

²¹² С. Лінецький вважає партії і блоки «вторинним суб'єктом номінування кандидатів» поряд із «первинним» – виборцями [405, с.40].

²¹³ Слід, проте, визнати, що у більшості цих країн партійне висування є лише першим етапом номінації і має бути підкріплене певною кількістю підписів виборців, які підтримують висування (див. [280, с.129]).

громадяни-виборці, суперечить частині четвертій статті 36 Конституції, відповідно до якої «ніхто не може бути... обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій» [432]. По-друге, те, що прийнято часом називати «правами» членів політичних партій, тобто певні можливості внутрішньопартійної діяльності членів партії, встановлюються статутом відповідної партії, який не має юридичної сили (див. [73, с.189]), а отже, такі «права» не мають юридичної природи і не захищаються (як це має місце для суб'єктивних прав) механізмом держави, зокрема судом²¹⁴.

Слід визнати, що не всюди погоджуються з монопольною роллю партій у висуванні кандидатів. Так, німецька правова доктрина, визнаючи, що «парламентська демократія неминує повинна виступати у формі партійної держави (*Parteistaat*)», водночас підкреслює, що політичні партії не повинні претендувати на монополію висування кандидатів [167, с.51, 103]. Польський правознавець Я. Гальстер стверджує, що «право висування кандидатів належить політичним партіям та виборцям» [1414, s.218]. Г. Кришень [1386, s.164-165] стверджує, що допущення «партійної монополії висування кандидатів» суперечить пункту 7.5 Копенгагенського документа НБСЄ 1990 р., відповідно до якого проголошується «право громадян претендувати на політичні чи публічні посади індивідуально або як представники політичних партій чи організацій без дискримінації» [1316].

Дослідники, які використовують політологічну аргументацію, вважають, що партійне висування кандидатів істотно обмежує виборчі права громадян. Так, М. Бучин стверджує, що тим самим обмежується право громадян висувати кандидатів, оскільки «його мають винятково члени політичних партій, які становлять незначну частку електорату»²¹⁵ [103, с.245]. Таке твердження має певний сенс, якщо політичні партії розглядати лише як механізм реалізації номінаційного права, яке, відповідно до закону, належить саме громадянам-виборцям.

Тим не менше уявлення про «партійну монополію»²¹⁶ як «істотне обмеження прав громадян» щодо висування кандидатів на виборах слід визнати дискусійним. Заперечення проти нього базується на конституційній свободі утворення політичних партій, у якому можуть брати участь саме громадяни-виборці. Спроби розглядати «партійний» механізм висування як обмеження права громадян чи створення переваг за ознакою членства у партії у правовому аспекті спростовуються у рамках цієї парадигми свободою утворення політичних партій: кожен, хто хоче брати участь у висуванні кандидатів, може вільно вступити в існуючу партію або разом із своїми однодумцями утворити нову; таке право належить усім виборцям за статусом.

Цікавий спосіб подолання партійної монополії пропонує виборче право Польщі: поряд з політичними партіями також і виборці мають право утворювати виборчі комітети, які виступають як суб'єкти права висування кандидатів; як зазначає стаття 84 Виборчого кодексу Польщі, у виборах до Сейму і Сенату виборчі комітети можуть утворюватися політичними партіями (коаліціями партій) або виборцями, а на виборах Президента Польщі – виключно виборцями; на місцевих виборах до зазначених суб'єктів утворення виборчих комітетів додаються також громадські організації [1380]. Г. Кришень зазначає, що «коло таких суб'єктів повинне бути окресленим таким чином, щоб створити усім

²¹⁴ Нагадаємо, що «юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічноправові справи... щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадські об'єднання віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції» (частина друга, зокрема пункт 4, статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України [361]).

²¹⁵ Зауважимо, що такі твердження по суті визнають існування окремого номінаційного виборчого права (права громадян висувати кандидатів), причому не у формі самовисування.

²¹⁶ «Партійну монополію» на висування кандидатів на виборах як обмеження прав виборців розглядають також деякі польські дослідники (див. [1386, s.164]). Про таке ж звуження прав, зокрема, говорить П. Стецюк [1079, с.138], який, проте, вбачає тут обмеження пасивного виборчого права. Неважко бачити, проте, що у цьому випадку слід розглядати номінаційне виборче право та його носіїв.

виборцям умови для загальної і рівної участі у процесі висування кандидатів»; такий підхід базується на доктринальному уявленні про те, що право висування кандидатів «завжди належить виборцям» [1386, s.163, 169]. Цей висновок характерний для польської доктрини виборчого права, яка розглядає політичні партії як *механізм реалізації* номінаційного права виборців поряд з виборчими комітетами, створеними *ad hoc* (для конкретних виборів) безпосередньо виборцями. Проте вимога, щоб такий виборчий комітет, створений виборцями, був стійким суб'єктом принаймні протягом виборчого процесу, передбачає утворення хоча б мінімальної організаційної структури, що, у свою чергу, виглядає тимчасовим сурогатом політичної партії (що можна позначити терміном «виборчий проект»). Така оцінка підтверджується спостереженням іншого польського дослідника Я. Шиманека, який зауважує, що у цьому контексті під поняттям «виборці» можна розуміти «цілу гаму інших організаційних утворень, формально позбавлених повноважень висувати кандидатів» [1444, s.76].

Таким чином, розв'язання проблеми подолання партійної монополії на висування кандидатів, знайдене польським виборчим правом, далеке від досконалості. Я. Шиманек характеризує виборців у ролі суб'єкта висування кандидатів як «утворення за визначенням епізодичне, химеричне, а насамперед неінституціалізоване (бо позбавлене організаційної структури)»; потребу «якоїсь організації, хоча б тимчасової інституціалізації» виборців як суб'єкта висування кандидатів, на його думку, виконує «правова конструкція виборчого комітету»; водночас сам виборчий комітет «за самою своєю сутністю не має тривалого характеру, залишаючись утворенням епізодичним у повному сенсі цього слова» [1444, s.79, 109]. Враховуючи тимчасовий характер такого організаційного утворення, а отже, неможливість тривалої політичної відповідальності перед виборцями за дії своїх висуваних, важко стверджувати, що шлях забезпечення номінаційного виборчого права незалежним кандидатам через утворення тимчасових непартійних виборчих комітетів для загальнонаціональних виборів²¹⁷ з точки зору суспільно важливих цілей є кращим від партійного механізму висування. Стійкі політичні утворення з власною політичною програмою (якими повинні бути політичні партії) завдяки чіткій суспільно-політичній відповідальності у цьому сенсі виглядають значно більш адекватними цілям висування кандидатів.

В Україні, незважаючи на законодавчу декларацію, спостерігається поступова еволюція розуміння суб'єкта номінаційного виборчого права – від громадян-виборців як первинного суб'єкта до політичних партій. Так, наприклад, Окружний адміністративний суд м. Києва ствердив, що «ні Конституцією, ні Законом України “Про вибори народних депутатів України” [в редакції 2005 р. – Ю.К.]... не передбачено права виборця на безпосередню участь у висуванні кандидатів у народні депутати» [976, с.73]; така позиція була підтримана Вищим адміністративним судом України [1125, с.75].

Дійсно, сам факт висування кандидатів політичними партіями, взагалі кажучи, може розглядатися як спосіб (механізм) здійснення висування громадянами-виборцями: адже право на членство у політичних партіях виникає за тих же умов, що й «абстрактне» (статусне) активне виборче право, а свобода об'єднання надає такі можливості практично кожному²¹⁸. Як зазначалося вище (див. підрозділ 2.3.7), законодавчі умови наявності

²¹⁷ Ситуація цілком інша на виборах до органів місцевого самоврядування, функція яких – вирішення питань місцевого значення, які рідко набувають політичного забарвлення. Як уже згадувалося (див. підрозділ 1.6.4), надмірна партизація представницьких (виборних) органів місцевого самоврядування не відповідає його конституційній природі. Тому непартійні механізми висування кандидатів до органів місцевого самоврядування є важливими, у зв'язку з чим існує специфіка носія номінаційного виборчого права на місцевих виборах.

²¹⁸ Обмеження щодо права бути членом політичної партії, встановлене частиною третьою статті 6 Закону «Про політичні партії в Україні» [822], стосується окремих категорій посадових чи службових осіб і за своєю природою нагадує інститути невиборності чи несумісності, оскільки пов'язане з їх тимчасовим статусом.

права на вільне об'єднання у політичні партії дає підставу розглядати набуття особою права голосу «взагалі» як набуття правового статусу публічно-дієздатного громадянина.

Тим не менше, слід зауважити, що в багатьох державах, зокрема у «старих» демократіях, де рівень правової інституціоналізації²¹⁹ політичних партій невисокий, висунання кандидатів партіями на виборах має більш-менш неформальний характер: для завершення (чи формалізації) процедури висунання кандидат (як висунутий партією, так і «незалежний») повинен зібрати на свою підтримку певну кількість підписів виборців відповідного виборчого округу. В. Маклаков надає вимозі, щоб кандидат засвідчив наявність певного рівня суспільної підтримки, прагматичного пояснення: «Це необхідно, щоб уникнути появи багатьох чисто випадкових кандидатів, яких ніхто не знає і які нікого, крім себе, не представляють» [411, с.444]. Таке пояснення не позбавлене сенсу; так, М. Бучин слушно зауважує, що «недолік самовисунання [який призводить до балотування випадкових людей. – Ю.К.] легко компенсується встановленими законодавством умовами підтримки ініціативи висунання» [103, с.92]. Однак вважаємо за необхідне наголосити, що саме завдяки інституту збирання підписів на підтримку висунання кандидата, наявного у законодавстві багатьох держав (див., наприклад, [252, с.82-83; 1039, с.81, 220; 1386, с.182-183]), суб'єктами номінації кандидата фактично стають виборці, які підтримали його висунання своїми підписами²²⁰. Таким чином, *проставлення підпису на підтримку висунання кандидата (кандидатів) є формою участі виборця у номінації*.

Тому необхідно звернути увагу на інститут збирання підписів виборців²²¹ на підтримку висунання кандидата, який є важливою складовою інституту номінації кандидатів навіть за наявності «офіційного» (встановленого законом) суб'єкта висунання кандидатів. Вважаємо, що саме цей інститут засвідчує *первинність виборців як суб'єктів номінаційного виборчого права*; щоправда, спосіб реалізації цього права шляхом збирання підписів виборців вимагає узгоджених колективних дій.

Шлях еволюції суб'єкта права висунання від виборців до політичних партій демонструють зміни у процедурах висунання кандидатів у вітчизняному виборчому законодавстві²²².

Передбачена першим виборчим законом, який застосовувався у незалежній Україні – Законом «Про вибори Президента України» 1991 р. [740] – процедура висунання передбачала два етапи. На першому етапі уповноважені суб'єкти – «політичні партії, громадські об'єднання і рухи..., трудові колективи..., збори виборців» висували *«претендентів на кандидати у Президенти України»* (стаття 10 зазначеного Закону); допускалося також самовисунання *претендентів*. Проте, щоб бути зареєстрованим як *кандидат*, претендент на другому етапі висунання мав зібрати на свою підтримку не менш як 100 тисяч підписів виборців.

Описана процедура, як і застосована термінологія, підкреслює основну роль саме *виборців як основного суб'єкта номінації кандидата*: без отримання належної кількості підписів на свою підтримку висунута певним способом особа залишалася лише претендентом, запропонованим виборцям для вирішення питання про його номінацію. Для процедури номінації, встановленої таким чином, політичні партії не відіграють принципово особливої ролі, оскільки фігурують із тими ж повноваженнями поряд з іншими суб'єктами, включно із суб'єктом самовисунання.

Зазначена двоетапна процедура висунання кандидатів була збережена і в наступних редакціях Закону «Про вибори Президента України» 1994 та 1999 рр. (із звуженням кола

²¹⁹ Щодо правової інституціоналізації політичних партій, у тому числі в Україні, див. [73, с.60].

²²⁰ А. Зінов'єв та І. Поляшова, маючи на увазі вимогу збирання певної кількості підписів виборців на підтримку висунання кандидата, говорять про «петиційний порядок висунання кандидатів на виборні посади» [266, с.101].

²²¹ Проблеми інституту збирання підписів у виборчій практиці України ґрунтовно проаналізовані О. Львовим [280].

²²² Процедури номінації кандидатів більш детально розглянуті нижче; див. підрозділ 2.5.2.

висування претендентів до політичних партій чи їх виборчих блоків та зборів виборців; див. [736; 737]); Закон у редакції 2004 р. [767] дещо змінив як процедуру, так і термінологію (партії висували кандидата, а не претендента; єдиною альтернативою був механізм самовисування), зберігаючи, проте, вимогу збирання підписів на підтримку кандидата (у разі, якщо на підтримку кандидата не було зібрано 500 тисяч підписів виборців, реєстрація кандидата скасовувалася; див. пункт 2 частини першої статті 56 зазначеного Закону [767]).

Висування на парламентських виборах теж спочатку здійснювалося за цією ж процедурою. Так, відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. політичні партії та трудові колективи висували претендентів на кандидата у народні депутати України; для реєстрації кандидатом претендент повинен був подати на свою підтримку не менше 300 підписів виборців відповідного одномандатного округу. Закон про парламентські вибори 1997 р., який запровадив «змішану»²²³ виборчу систему, не використовував поняття «претендента у кандидати», проте передбачав необхідність збирання підписів для реєстрації кандидатів: для політичної партії, яка висунула список кандидатів, – не менше 200 тисяч підписів у межах держави, для кандидата в одномандатному окрузі, висунутого зборами виборців, трудовим колективом чи самовисуванням, – не менше 1.500 підписів виборців відповідного одномандатного округу.

Дещо інші процедури були встановлені Законом «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» 1994 р. [724] для висування кандидатів на місцевих виборах. Збирання підписів виборців на підтримку висування передбачалося тільки для кандидатів на посади голів обласних, районних та міських (міст обласного значення) рад; проте у всіх випадках висування – місцевими організаціями партій чи громадських організацій, зборами виборців – вимагалася певна кількість членів відповідних організацій або учасників зборів. Закон про місцеві вибори 1998 р. [726] зберіг вимоги щодо чисельності місцевих організацій, які висувають кандидатів, і поширив вимоги щодо збирання підписів на підтримку висування щодо всіх кандидатів, які здійснили самовисування. Закон про місцеві вибори 2004 р. [721] передбачив вимогу щодо збирання підписів для всіх кандидатів (у тому числі для списків кандидатів, висунутих місцевими організаціями політичних партій).

Таким чином, описані процедури передбачали обов'язкову участь у номінації кандидатів *виборців* – не лише як учасників зборів виборців чи партійної конференції²²⁴, але й як тих, хто своїм підписом на підтримку висування кандидата теж засвідчував свою участь у зазначеній процедурі і тим самим надавав їй закінченого характеру. Таким чином, твердження про те, що право висування кандидатів належить громадянам, які мають право голосу на відповідних виборах, знаходило свою реалізацію через механізм збирання підписів виборців незалежно від конкретного механізму первинного висування «претендента» (партійного, самовисування чи зборами виборців).

Проте згодом інститут збирання підписів зазнав істотної дискредитації в Україні через свою незахищеність від зловживань. Масові фальсифікації підписних листів разом із неможливістю провести тотальну перевірку достовірності величезної кількості підписів виборців призвели до поступової відмови від цього інституту. Так, уже в Законі «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730] вимога збирання підписів виборців на підтримку висування кандидатів була відсутня; її замінила виборча застава. В інших виборчих законах збирання підписів на підтримку кандидатів зникає пізніше: у Законі

²²³ Зазначена виборча система дуже умовно може бути названа змішаною (часом для її позначення вживають термін «система паралельного змішування»). Щодо більш детальної характеристики цієї виборчої системи див. [329].

²²⁴ Слід зауважити, що учасники конференцій місцевих партійних організацій, на яких висуваються кандидати на виборах до органів місцевого самоврядування, завжди є *виборцями за статусом* (як члени партії), однак не обов'язково мають *право голосу на відповідних місцевих виборах*.

«Про вибори Президента України» – у його редакції 2010 р. [738], а також у Законі про місцеві вибори 2010 р. [723]. Тим самим із процедури висування кандидатів був остаточно усунутий виборець – суб'єкт, який все ще формально проголошується законом первинним.

Чинним виборчим законодавством України передбачені лише два механізми висування кандидатів – через політичні партії та шляхом самовисування. Більше того, при проведенні виборів за пропорційною виборчою системою (як це було на парламентських виборах 2006 та 2007 років, а також більшості місцевих виборів 2006 р.) політичні партії залишалися єдиним суб'єктом висування²²⁵. Недопущення до виборів незалежних кандидатів зазнало критики з боку Венеціанської комісії (див. параграф 58 Висновку Венеціанської комісії щодо Закону 2005 року [130]) та ОБСЄ/БДПЛ (див. [250, с.6-7]). Повернення до «змішаної» виборчої системи у 2011 р. дозволило відновити механізм самовисування (принаймні в рамках однієї зі складових цієї системи) ціною істотних вад самої системи.

Обидва наявні сьогодні в Україні механізми висування кандидатів на виборах не дозволяють повною мірою стверджувати, що право висування належить виборцям (чи у статусному сенсі, чи суб'єктам права голосу на «конкретних» виборах).

З одного боку, при розгляді *висування кандидатів політичними партіями* юридично некоректно ототожнювати партію та її членів (хоча й останні дійсно повинні мати статус виборця – публічно дієздатного громадянина), оскільки рішення про висування кандидата приймається вищим *партійним органом* – з'їздом партії (у випадку загальнодержавних виборів) чи партійною конференцією місцевої організації партії (у випадку місцевих виборів) – у порядку, передбаченому статутом партії²²⁶, тобто є рішенням *політичної партії як суб'єкта права*. Тому можна стверджувати, що за чинним вітчизняним законодавством *право висувати кандидатів на виборах належить політичним партіям*, які виступають не лише як спосіб (механізм) номінації, але й як *суб'єкт виборчого процесу*, який має власний законний інтерес під час виборів – домогтися обрання висунутих ним кандидатів, а отже, відповідні права і можливості діяти під час виборчого процесу – проводити передвиборну агітацію, фінансувати відповідні агітаційні заходи, мати спостерігачів під час виборів, зокрема при проведенні голосування та підрахунку голосів, оскаржувати від свого імені порушення виборчого законодавства.

Як і у випадку активного та пасивного виборчого права, при розгляді *місцевих виборів* ситуація із номінаційним правом стає значно різноманітнішою. Нагадаємо, що для місцевих виборів в Україні коло суб'єктів пасивного виборчого права значно ширше від кола суб'єктів права голосу на конкретних місцевих виборах. Таким чином, *право власного висування* (тобто номінації шляхом самовисування) *на відповідних місцевих виборах належить як особам, які мають право голосу на цих виборах, так і особам, які такого права не мають*.

Ще складніша ситуація при партійному механізмі висування на місцевих виборах. Так, стаття 10 Закону «Про місцеві вибори», як і стаття 10 Закону «Про вибори народних депутатів України», проголошує суб'єктом номінаційного права «громадян України, які мають право голосу» (не уточнюючи, чи мова йде про право голосу у сенсі статті 70 Конституції, чи про конкретне право голосу на відповідних місцевих виборах), зазначаючи, що це право реалізується «через республіканські в Автономній Республіці Крим, обласні, районні, міські, районні у містах організації політичних партій... або шляхом самовисування» [808].

²²⁵ Пропозиції щодо того, щоби в умовах будь-якої виборчої системи (у тому числі мажоритарної в одномандатних округах) право висування кандидатів належало лише політичним партіям, висловлювалися в Україні і раніше; див., наприклад, [471, с.133].

²²⁶ Див. частину першу статті 53 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину четверту статті 47 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину першу статті 37 Закону «Про місцеві вибори» [808].

Однак стаття 36 зазначеного Закону містить процедури, зміст яких не узгоджується із статтею 10 цього ж Закону. Так, наприклад, районна організація політичної партії має право висувати кандидатів не лише до районної ради, але й до всіх сільських, селищних, міських рад на території району та відповідно кандидатів на посаду сільських, селищних, міських голів і старост (див. пункти 1, 2 частини третьої статті 36 Закону [808]). При цьому жодних вимог, щоб відповідна партія мала свої осередки у таких населених пунктах, чи щоб мешканці цих населених пунктів були делегатами відповідної партійної конференції, Закон не містить. Більше того, делегат районної партійної конференції належить до *однієї* з територіальних громад району (якщо взагалі належить до котроїсь з громад), однак бере участь у висуванні у *усіх* цих територіальних громадах. Таким чином, *і за партійним механізмом висування, суб'єктом якого є місцева партійна організація, участь осіб, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, не вимагається.*

Подальше регулювання процедури партійного висування кандидатів на місцевих виборах спричиняє постановку питання про реального суб'єкта висування: чи ним є *місцева організація партії, чи політична партія як цілісний суб'єкт*²²⁷. Так, наприклад, стаття 36 Закону «Про місцеві вибори» передбачає, що участь місцевої організації партії у відповідних місцевих виборах можлива лише за відповідним рішенням вищого керівного органу (тобто з'їзду) партії. Істотна несамостійність місцевої партійної організації у питаннях висування кандидатів проявляється також у тому, що висування нею кандидатів підлягає погодженню центрального керівного органу партії, що є неодмінною умовою реєстрації кандидатів (частина перша статті 36, пункт 4 частини першої статті 38 Закону [808]). Участь з'їзду та центрального керівного органу партії у процедурі номінації кандидатів на місцевих виборах ставить під сумнів реальну правосуб'єктність місцевих організацій партій у виборчому процесі місцевих виборів, а також ще раз засвідчує, що *до процесу номінації кандидатів на місцевих виборах залучається широке коло осіб, які, хоча і є виборцями за статусом, права голосу на відповідних місцевих виборах не мають.*

Зазначимо також, що гіпертрофована роль політичних партій (як цілісних суб'єктів загальноукраїнського характеру) у номінації кандидатів на виборах органів та посадових осіб місцевого самоврядування не відповідає конституційній природі місцевого самоврядування яке уповноважене вирішувати питання *місцевого значення.*

Інший спосіб номінації кандидатів – механізм *самовисування* – недоступний особам, які є виборцями, проте не мають права бути кандидатами на виборах²²⁸. У цьому сенсі дійсно можна стверджувати, що суб'єктом номінаційного права є суб'єкти пасивного виборчого права [255, с.23]. Однак цей висновок не може вважатися загальним, оскільки обмежений лише рамками певного механізму висування.

Таким чином, єдиної категорії суб'єктів права висування кандидатів на місцевих виборах не існує. Необхідність висновку *щодо подвійної природи суб'єкта номінаційного виборчого права (політичні партії та суб'єкти пасивного виборчого права залежно від механізму висування)* у сучасній доктрині виборчого права України та вітчизняному виборчому законодавстві обумовлюється застосуванням відповідних процедур номінації кандидатів, із яких *виключено можливість участі у висуванні громадян-виборців у вигляді підтримки висування кандидата шляхом проставлення свого підпису (відмова*

²²⁷ Проблема природи правосуб'єктності місцевих організацій політичних партій та співвідношення їх правового статусу із статусом політичної партії як цілого вперше поставлена Н. Богашевою [73, с.213 і наст.].

²²⁸ Цікаво, що деякі російські дослідники стверджують: «Будь-який виборець має право на самовисування кандидатом у депутати, на виборну посаду, включно з посадою Президента Російської Федерації, за винятком випадків, коли вибори проводяться виключно за пропорційною системою партійного представництва» [1187, с.72]. Важко пояснити таке очевидне ігнорування відмінностей між суб'єктами активного і пасивного виборчого права, зокрема, цензів пасивного виборчого права, часто істотно вищих від цензів активного виборчого права, які визначають категорію виборців.

від «петиційного» механізму висування кандидатів). Хоча така відмова була обумовлена конкретними прагматичними причинами, навряд чи можна вважати таке доктринальне розуміння (реалізоване у вітчизняному виборчому праві) оптимальним. *Вважаємо більш послідовним розглядати суб'єктом номінаційного виборчого права громадянина-виборця (за статусом), а отже, формування таких механізмів та процедур висування кандидатів, які, зберігаючи ініціативу висування за політичними партіями та суб'єктами пасивного виборчого права, відновили б участь громадян у процесі висування, даючи їм можливість реалізувати власне номінаційне право.*

Очевидно, що висування кандидата не може бути реалізоване одним виборцем (окрім механізму самовисування у тому редукованому вигляді, який існує в Україні). У зв'язку з цим деякі науковці розглядають номінаційне виборче право як право, яке реалізується колективно. Як зазначає Г. Кришень, «висування кандидатів є правом, яке реалізується груповим чином – через партії, громадські організації та необ'єднаних громадян» [1386, s.176]. Деякі дослідники ідуть далі, проголошуючи право висування кандидатів (як і деякі інші виборчі права) колективним правом²²⁹ [169, с.11]. І. Тимошенко висловлюється більш обережно, стверджуючи, що «однозначно стверджувати про індивідуальний характер усіх без винятку виборчих прав не можна» [1104, с.53].

Як вже зазначалося вище (див. підрозділ 2.4.1), концепцію колективних суб'єктивних прав слід сприймати критично. Суб'єктивні права рідко допускають чисто індивідуальну реалізацію. С. Шевчук цитує канадського суддю Макінтайра, який ствердив: «Досягнення індивідуальних цілей шляхом реалізації індивідуальних прав є зазвичай неможливим без допомоги та співробітництва з іншими» (див. [1216, с.587]). Зазначимо, що це твердження особливо справедливе стосовно реалізації суб'єктивних прав у публічноправовій сфері, до яких відносяться і виборчі права.

Ми не заперечуємо можливості існування права, яке належить не окремому індивіду, а групі людей; однак підкреслюємо що така група має бути *спільнотою* – колективом людей, пов'язаних не лише тісними взаємними відносинами, але й усвідомленням власної колективної ідентичності (відомими прикладами таких суб'єктів-спільнот можуть слугувати політична партія чи територіальна громада). Саме така спільнота може виступати суб'єктом відповідного права, як у випадку партійної номінації кандидатів.

Коли ж мова йде про участь у номінації кандидата (кандидатів) шляхом проставлення підпису виборця на підтримку висування, про жоден колектив мова йти не може: кожен виборець реалізує своє право індивідуально, відповідно до власної волі, формально не узгоджуючи свої дії з іншими. Тому слід визнати, що у цьому випадку реалізується індивідуальне право виборця на висування кандидата. Це не означає, що таке волевиявлення виборця буде результативним (кандидат не обов'язково буде висунутий), подібно як реалізація права голосу не гарантує обрання відповідного кандидата. Проте через проставлення підпису волевиявлення виборця відбулося, а отже, відповідне право реалізоване.

Таким чином, існують два підходи до розуміння суб'єкта номінаційного виборчого права, засновані як на певних доктринальних уявленнях, так і на застосовуваних нормативно визначених процедурах висування.

Відповідно до *першого підходу*, суб'єктом права висування кандидатів є *виборець* – публічно дієздатний громадянин, роль якого у процесі висування кандидатів може бути різною, однак участь – необхідною. Такого підходу дотримується польська доктрина виборчого права [1386, s.169]. У цьому випадку виникає питання, чи таким суб'єктом є

²²⁹ Як слушно зауважує Г. Кришень, наслідком визнання колективного характеру номінаційного права є «невізнання за особами, які мають пасивне виборче право, індивідуального права висування власної кандидатури». На думку науковця, «відмова від такого права... виглядає обґрунтовано: [вона]... становить певний бар'єр перед висуванням кандидатів несерйозних, неперевіраних суспільно, таких, що не мають попередніх рис, необхідних для здійснення представницьких функцій» [1386, s.176].

будь-який виборець, чи його номінаційне виборче право може бути обмежене певними цензами або іншими (більш конкретними) умовами. У будь-якому разі вважається, що стосовно права висувати кандидатів «жодна із суспільних груп не має бути дискримінована, а винятки повинні робитися лише з підстав, які не порушують цінностей, що лежать в основі громадянських прав у демократичній системі здійснення публічної влади» [1386, s.161]. Отже, можна говорити про поширення принципу загального виборчого права на номінаційне право.

Другий підхід до розуміння носія права висування кандидатів, по суті, визнає основним суб'єктом номінаційного виборчого права не виборців, а *політичні партії* як об'єднання громадян-виборців, спрямовані на задоволення їх політичних прав та інтересів. Дослідженню політичних партій, зокрема, як суб'єктів висування кандидатів присвячена низка робіт як вітчизняних, так і зарубіжних науковців – правознавців та політологів (див., зокрема, монографії [1; 73; 1207], у яких наведена широка бібліографія). У такому підході (для такої категорії суб'єктів права) принцип загального виборчого права навряд чи застосовний. Єдине його можливе розуміння у цьому випадку – допуск до здійснення процедур номінації кандидатів усіх без винятку легально визнаних партій, – в основному поглинається уявленням про природу політичних партій як об'єднань, призначених для здійснення цієї функції. Водночас слід визнати, що здійснення цієї функції партією (хоча й на її власний розсуд) дещо відрізняється за природою від здійснення індивідом свого суб'єктивного права.

2.5.2. Реалізація номінаційного виборчого права та проблема його загальності

Не дискутуючи далі обґрунтованість кожного із зазначених вище підходів до розуміння суб'єкта номінаційного виборчого права, розглянемо, які обмеження (цензи) застосовуються щодо цього права відповідних суб'єктів.

При застосуванні *першого підходу* (який розглядає виборця як суб'єкта права) практика більшості держав, де застосовується інститут підтримки виборцями висування кандидатів, демонструє застосування *цензу осілості*. Так, у Великій Британії номінаційні документи кандидата мають бути підписані десятима виборцями, *зареєстрованими у відповідному окрузі*, перший з яких вважається ініціатором висування («*proposer*»), а другий офіційно підтримує ініціатора («*seconder*») (частина перша правила 7 Правил парламентських виборів [1427]). У Нідерландах список кандидатів до Палати представників Генеральних Штатів, повинен бути підтриманий не менш як 30 виборцями з відповідного виборчого округу (пункти 1, 2 статті Н4 Виборчого акта [1237]). У Німеччині висування кандидата в одномандатному окрузі потребує підтримки 200 виборців округу, а земельного списку кандидатів – 2.000 виборців – мешканців відповідної землі (якщо кандидати не висунуті партією, представленою у Бундестазі чи відповідному ландтазі, які від збору підписів звільняються) [1039, с.141-142, 144; 1386, s.173-174]. Російський Закон «Про основні гарантії...» передбачає підтримку висування кандидата чи списку кандидатів шляхом збору підписів виборців того виборчого округу, в якому висунуто кандидата чи список кандидатів (частина шоста статті 37 [582]); така вимога на виборах депутатів Державної Думи РФ конкретизується (із збереженням цензу осілості) частиною п'ятою статті 44 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]. Польський Виборчий кодекс також встановлює аналогічну вимогу: на виборах до Сейму необхідна підтримка у кількості 5.000 підписів виборців, які проживають у відповідному виборчому окрузі з виборів до Сейму (§ 6 статті 210 Виборчого кодексу), до Сенату – 2.000 підписів

виборців, які проживають у відповідному виборчому окрузі з виборів до Сенату (§ 1 статті 265 Виборчого кодексу) [1380].

Зазначене обмеження (виборець не має права підтримати своїм підписом кандидата, висунутого в іншому виборчому окрузі) дійсно слід кваліфікувати як *виборчий ценз осілості* (як і обмеження права голосу округом за місцем проживання виборця). Однак між цими двома ситуаціями (проставлення підпису і подання голосу на підтримку кандидата) є істотні відмінності. В останньому випадку, у разі перебування виборця за межами «свого» округу створюються спеціальні механізми забезпечення права голосу виборця («альтернативні» методи голосування; див. підрозділ 7.1), у тому числі навіть з наданням можливості голосування за кандидатів в «чужому» окрузі²³⁰ через інститут «тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» у вітчизняному виборчому праві (частина третя статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773]) чи аналогічний інститут «відкріпного посвідчення» у російському виборчому праві (стаття 62 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]).

Подібне обмеження у дещо іншій формі існує також у випадку виборів у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Так, наприклад, кандидат на посаду Президента РФ повинен подати на свою підтримку не менше двох мільйонів підписів, у тому числі з одного суб'єкта федерації – не більше 50 тисяч підписів «виборців, місце проживання яких знаходиться на території відповідного суб'єкта Російської Федерації» (частина перша статті 36 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Подібно федеральний список кандидатів на виборах до Державної думи РФ повинен бути підтриманий підписами не менше 200 тисяч виборців, у тому числі «на один суб'єкт Російської Федерації повинно припадати не більше 7 тисяч підписів виборців, зареєстрованих у відповідному суб'єкті Російської Федерації» (частина третя статті 44 Федерального закону «Про вибори депутатів «Державної Думи...» [575]). У такій формі обмеження щодо місця проживання виборця, який проставляє підпис, послаблене: воно стосується не стільки *права* підтримати кандидата чи списку кандидатів (тобто взяти участь у його висуванні), скільки *умов зарахування* такого підпису (що в кінці кінців впливає на *реалізацію права*).

Обмеження типу «цензу осілості» встановлювалися й вітчизняним виборчим правом, доки існував інститут збору підписів виборців на підтримку висування кандидата. При висуванні кандидата в одномандатному виборчому окрузі на його підтримку збиралися підписи «виборців відповідного округу» (див. частину дев'яту статті 23 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. [728], пункт 2 частини першої статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729]). У разі проведення виборів у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі застосовувалося обмеження щодо підстав зарахування підписів виборців у зв'язку з їх місцем проживання (див. частину першу статті 28 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737], частину першу статті 3 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [767], пункт 9 частини першої статті 24 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729]).

На думку І. Кришеня, застосування зазначених обмежень (типу цензу осілості) щодо права підтримки підписом висування кандидата у певному виборчому окрузі відповідає «логіці процесу висування», оскільки без такого обмеження «у виборчий процес у відповідному окрузі могли б втручатися особи, які не мають нічого спільного з його справами» [1386, s.183]. Не заперечуючи можливості існування такого цензу, зазначимо, що аргументація польського дослідника не послідовна і базується на концепції територіального, а не народного (політичного) представництва, пов'язаній з уявленнями про імперативний

²³⁰ Проблема, створена останнім часом в Україні у зв'язку з обмеженням права голосувати в «чужому» одномандатному виборчому окрузі, обговорюється нижче у контексті принципу рівного виборчого права; див. підрозділ 3.2.1.

мандат (див. вище підрозділ 1.6). Саме ж заперечення щодо втручання «чужих для округу» осіб у виборчий процес у такому окрузі спростовується самим механізмом висування кандидатів, прийнятим у польському виборчому праві: виборчий комітет (незалежно від того, утворений він партійним шляхом чи виборцями) може висувати списки кандидатів до Сейму у всіх виборчих округах, хоча не обов'язково включає до свого складу представників (мешканців) цих округів (див. статтю 208 Виборчого кодексу Польщі [1380]), чим *a priori* здійснюється «втручання чужих для округу осіб» у виборчий процес. Цей приклад ще раз підкреслює хибність підходів, які базуються на концепції територіального представництва (уявлення про «депутатів від округу») у загальнонаціональному представницькому органі.

Інших обмежень права висування кандидатів, які можна було б тлумачити як виборчі цензи стосовно номінаційного виборчого права громадян-виборців, законодавство не знає. Зокрема, у розглянутих випадках відсутні обмеження, пов'язані зі спеціальним статусом індивіда (військовослужбовці, державні службовці і т. п.).

Таким чином, можна стверджувати, що у межах першого підходу, який визнає суб'єктом номінаційного виборчого права громадян-виборців, порушень принципу загального виборчого права немає. Як зазначає Г. Кришень, участь у процесі висування кандидатів кожному виборцю гарантує засада загальності виборчого права [1386, s.163]; погоджуючись із цим висловлюванням, вбачаємо тут прояв зазначеного принципу саме стосовно *номінаційного виборчого права*.

Другий підхід базується на уявленні про те, що суб'єктом права висувати кандидатів є політична партія (або інший подібний спеціально утворений суб'єкт).

Правосуб'єктність політичних партій у виборах загальноновизнана, хоча її обсяг може змінюватися залежно від рівня її правової інституціалізації та типу виборчої системи. Загальність номінаційного права, суб'єктом якого вважаються політичні партії, означає відсутність дискримінаційних обмежень щодо права політичних партій, утворених і легалізованих²³¹ відповідно до закону, брати участь у виборах та висувати кандидатів. Взагалі кажучи, доктрина виборчого права, як і міжнародні виборчі стандарти, не допускають встановлення дискримінаційних вимог щодо участі партій у виборах; як зазначає Венеціанська комісія, необхідно бути впевненими, що «додаткові вимоги, які покладаються на партії, є не настільки важкими, щоб завдати шкоди запровадженню суспільного плюралізму»; у зв'язку з цим звертається увага на «деякі попередні умови для реєстрації політичних партій», що існують в окремих країнах, які «можуть бути проблематичними» [215, с.358, 359]. Проте такі вимоги не належать безпосередньо до сфери виборчого права²³².

Свого часу вітчизняне виборче законодавство встановлювало обмежувальну вимогу щодо участі політичних партій у виборах, зокрема, у висуванні кандидатів: право номінації надавалося політичним партіям, «зареєстрованим не пізніше як за рік до дня виборів» (див. частину першу статті 38 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730]); згодом це обмеження було відтворене в інших виборчих законах (див. частину другу статті 44 Закону «Про вибори Президента України» 2004 р. [767], частину другу статті 9 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. [765], частина третя статті 33 Закону про місцеві вибори 2004 р. [721]). Зазначене положення критикувалося Венеціанською комісією, яка кваліфікувала таке обмеження як «непропорційне»; на її думку, «вирішувати, чи можна сприймати нову партію серйозно та чи слід підтримувати її кандидатів, має бути справою виборців» (пункт 18 Висновку щодо Закону «Про вибори народних депутатів України» [130, с.382]). Аргументацію цієї критики слід

²³¹ Важливість належної легалізації політичних партій, що передбачає не лише їх реєстрацію, але й відповідне інформування про статутну діяльність та склад керівництва партії, для їх повноцінної та вільної участі у виборах підкреслюється Н. Богашевою; див. [73, с.254-256].

²³² Стосовно розгляду умов реєстрації політичних партій див. [73, с.272].

визнати дискусійною. Відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р., виборчий процес, а отже, і висування кандидатів політичними партіями розпочиналися за чотири місяці до дня голосування (див. частину другу статті 16, частину другу статті 55 [765]). Водночас, відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні», всеукраїнський статус політичної партії (частина друга статті 3 Закону) забезпечується дотриманням вимоги, відповідно до якої політична партія протягом шести місяців з дня своєї реєстрації повинна забезпечити утворення своїх місцевих організацій не менш як у 14 регіонах України²³³ (частина шоста статті 11 Закону [822] з урахуванням її офіційного тлумачення Конституційним Судом України; див. пункт 1 резолютивної частини Рішення від 16 жовтня 2007 р. [964]). Таким чином, вимога Закону «Про вибори народних депутатів України» щодо річного строку реєстрації до дня виборів мала наслідком всього двомісячний проміжок часу від встановленого строку виконання вимоги статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» до початку виборчого процесу, необхідний для завершення розгляду можливих спорів щодо дотримання цієї вимоги. Тому вимога щодо річного строку офіційного існування політичної партії була обґрунтованою.

Зазначимо, що російський Закон «Про політичні партії» передбачає, що участь у висуванні кандидатів може брати політична партія, яка до призначення виборів утворила свої регіональні організації «не менш ніж у половині суб'єктів Російської Федерації» (частина друга статті 36 Закону²³⁴ [579]).

Критикована Венеціанською комісією норма сьогодні виключена із виборчого законодавства України. Проте скасування цієї вимоги означає, що у виборах може брати участь політична партія, яка не забезпечила вимоги щодо свого всеукраїнського статусу; у свою чергу, це сприяло поширенню практики утворення «партій-одноденок», чи т. зв. «виборчих проектів», які, вважаючись формально політичними партіями, не витримували випробування існування часом навіть при одноразовому успіху на парламентських виборах. У цілому це не сприяє стабільності партійної системи України.

Сьогодні додаткове обмеження щодо участі партій у виборах, у тому числі через висування кандидатів, встановлене Законом «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Частина п'ята статті 3 зазначеного Закону позбавляє можливості бути суб'єктом виборчого процесу політичні партії та їх структурні утворення, щодо яких прийнято рішення «про невідповідність їх діяльності, найменування та/або символіки вимогами цього Закону» [786]. На виконання цих приписів виборче законодавство передбачає відмову у реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати від партії, яка здійснює пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, їхньої символіки (пункт 8 частини першої статті 60 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 6 частини першої статті 46 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Взагалі кажучи, у розвинених демократіях політичні партії, які сповідують тоталітарну ідеологію будь-якого виду, підлягають забороні; тому таке обмеження, запроваджене вітчизняним законодавством, можна кваліфікувати як перехідне положення, спрямоване на вирішення поточних питань участі у виборах політичних партій, які підлягають забороні, однак відповідні процеси ще не завершені.

Як певне обмеження у сфері номінаційного виборчого права, яке реалізується політичними партіями, існує вимога щодо припустимого об'єкта номінації: висунутим

²³³ Закон про «Про політичні партії в Україні» встановлює, що «політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом» (частина друга статті 3 Закону [822]). Вважається, що такий статус забезпечується утворенням партійних організацій у більшості (тобто не менш як у 14) субнаціональних регіонів України (до яких належать АР Крим, області, міста Київ та Севастополь).

²³⁴ Цікаво, що така норма була включена до російського законодавства у 2005 р., тобто істотно пізніше, ніж вона з'явилася в українському виборчому законодавстві.

партією кандидатом може бути або член цієї ж партії, або позапартійна особа. Таке обмеження обсягу номінаційного виборчого права слід визнати природним: політична партія є світоглядно (політично, ідеологічно) обумовленим суб'єктом висування (об'єднує «прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку» (стаття 2 Закону «Про політичні партії в Україні» [822]), а отже, за своєю природою не може висувати кандидатом члена іншої партії – носія іншого світогляду (іншої програми суспільного розвитку). Немає тут і порушення (звуження обсягу) пасивного виборчого права (див. підрозділ 2.4.9). Тому категорично не можна погодитися із відносно поширеним твердженням, що «відмова від мажоритарної виборчої системи порушує обидва права [на свободу об'єднання і бути обраним. – Ю.К.]..., оскільки право бути обраним отримує лише особа, яка є членом об'єднання (політичної партії), що у свою чергу примушує громадян, які бажають реалізувати своє конституційне право, вступати до будь-якого об'єднання» [243, с.38].

Нарешті, слід зауважити, що *механізм самовисування*, як уже зазначалося вище, звужує коло носіїв права номінації лише до суб'єктів пасивного виборчого права. Проте жодних додаткових вимог щодо можливості самовисування (порівняно з вимогами щодо пасивного виборчого права) не встановлюється, тому у межах цього механізму номінаційне право є настільки ж загальним, як і право бути кандидатом.

Наведений короткий розгляд застосовності принципу загального виборчого права до права висувати кандидатів на виборах не можна вважати вичерпним, оскільки неусталеним залишається доктринальне розуміння суб'єкта номінаційного виборчого права, а отже, адекватність його нормативного визначення. Тому далеко не повною мірою реалізується законодавча норма про те, що, незалежно від конкретного механізму висування кандидатів, право висування кандидатів належить виборцям (стаття 10 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина перша статті 10 Закону «Про вибори Президента України» [739], стаття 10 Закону «Про місцеві вибори [808]).

На відміну від України, у Росії застосовується двоетапне висування кандидатів із прямою участю виборців на другому (вирішальному) етапі; таким чином, номінаційне право виборців реалізується безпосередньо, а політичні партії та інститут самовисування можуть інтерпретуватися як механізми попереднього висування (для остаточного волевиявлення виборців як суб'єктів номінації).

Подібна ситуація реалізується відповідно до польського виборчого права. З одного боку, на відміну від України, саме виборчі комітети законодавчо визнані єдиними суб'єктами *права висування кандидатів* (§ 1 статті 84 Виборчого кодексу [1380]). Однак така нормативна кваліфікація не зовсім точна.

По-перше, як вказує К. Чапліцький, «виборчий комітет завжди діє від імені і в інтересах суб'єкта, який його утворив» [1381, s.237]. Таким чином, виборчий комітет по суті виступає не як самостійний суб'єкт права, а як засіб реалізації номінаційного права первинним суб'єктом – партією (коаліцією партій), громадським об'єднанням чи виборцями. Однак і тут передбачений двоступеневий механізм номінації: без участі виборців через механізм збору підписів на підтримку висування кандидатів реєстрація кандидатів не відбудеться (див. § 6 статті 204, § 1 статті 265, § 1 статті 299 Виборчого кодексу [1380]). Тому висування кандидата виборчим комітетом є лише першим етапом, але не достатньою дією для завершення номінації: остаточна роль у висуванні кандидатів належить виборцям.

Відновлення в межах вітчизняного виборчого права інституту збору підписів на підтримку висування кандидатів сприяло б повній і безсумнівній реалізації загальності номінаційного виборчого права як права громадянина-виборця.

2.5.3. Співвідношення пріоритетності пасивного та номінаційного виборчих прав

Специфічною рисою права висувати кандидатів є існування його тісного взаємозв'язку з пасивним виборчим правом. Ці два права у випадку, коли мають різних носіїв (різного суб'єкта), можуть бути здійснені лише за умови їх кореляції: лише внаслідок наявності узгоджених волевиявлень суб'єктів обох прав – потенційного кандидата і суб'єкта його номінації – забезпечується реалізація як права бути кандидатом на виборах, так і права висувати кандидата (див. підрозділ 2.1.3). Підкреслимо: двох різних, а не спільного волевиявлення, оскільки ці два волевиявлення здійснюються різними суб'єктами незалежно і відмінні як за змістом, так і за формою (процедурою) і за часом свого здійснення.

У цьому контексті цікавим є питання співвідношення пріоритетів пасивного і номінаційного виборчого права в умовах застосування інститутів відмови у реєстрації та скасування реєстрації кандидата, розглянутих вище (див. підрозділ 2.4.10).

Серед ініціативних підстав відмови (скасування) реєстрації кандидата вітчизняне виборче законодавство визнає також *ініціативу суб'єкта номінації* – політичної партії. Так, Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачає право політичної партії, яка висунула кандидата, не пізніше як за 12 днів до дня голосування прийняти рішення про відкликання кандидата (в термінології Закону – «звернення про скасування реєстрації кандидата»; див. пункт 2 частини п'ятої статті 61 Закону [734]); і хоча формально рішення про скасування реєстрації приймає Центральна виборча комісія, вона не має права відмовити у виконанні вимоги політичної партії²³⁵.

Подібним за наслідками є випадок, коли під час виборів суб'єкт висування кандидатів припиняє своє існування. Якщо стосовно політичної партії така ситуація виглядає достатньо гіпотетичною, то в умовах існування виборчих блоків як суб'єктів висування кандидатів (як це передбачалося виборчим законодавством України до 2011 р.) вона є досить реальною. Відповідна норма передбачала скасування реєстрації усіх кандидатів, висунутих виборчим блоком, який припинив існування, або кандидатів, включених до виборчого списку від імені партії, яка вийшла зі складу виборчого блоку (див. статтю 64 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. [765]); аналогічні норми були встановлені стосовно скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (див. частини восьму та дванадцяту статті 46 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2010 р. [738]).

Регулювання виборчим законодавством України правовідносин, що виникають у таких ситуаціях, демонструє визнання переваги номінаційного виборчого права перед правом особи бути кандидатом: для припинення здійснення пасивного виборчого права уже зареєстрованого кандидата достатньо волі суб'єкта висування кандидатів без будь-якого врахування волі самого кандидата. Зазначимо, що таке співвідношення порушує принцип загального виборчого права в аспекті права бути кандидатом на виборах, оскільки встановлює додаткові (не передбачені Конституцією) обмеження можливості реалізувати це право навіть після реєстрації кандидата. Слід, однак, підкреслити, що чинна редакція Закону «Про вибори Президента України» не містить подібних підстав скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (див. статтю 56 Закону [739]). Очевидно, у контексті виборів глави держави сьогодні вже достатньо чітко усвідомлюється пріоритет прав кандидата (суб'єкта пасивного виборчого права) перед правами чи інтересами партії – суб'єкта його висування.

²³⁵ Як приклад такої практики правозастосування вкажемо на декілька постанов Центральної виборчої комісії від 14 жовтня 2014 р. (тобто за 12 днів до дня голосування на виборах 2014 р.) [850 - 853], якими скасовано реєстрацію кандидатів у народні депутати України (як в одномандатних округах, так і включених до виборчих списків кандидатів) за зверненням політичних партій, які їх висунули.

Науковці не надто звертають увагу на проблему співвідношення пріоритетів воль кандидата та суб'єкта його номінації. Свого часу Ю. Тодика та О. Бандурка оцінили як ваду Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. відсутність можливості суб'єкта висування кандидата скасувати своє рішення [1117, с.41]. С. Лінецький підкреслює, що «закон не обумовлює підстав прийняття такого рішення партією» [405, с.182]; В. Колісник лише констатує повноваження партії звернутися щодо скасування реєстрації кандидата [255, с.289]. Водночас ця проблема, яка полягає за своєю суттю в порівнянні пріоритетності пасивного та номінаційного виборчого права, заслуговує на більшу увагу.

Визнання підстави відмови у реєстрації чи скасування реєстрації за ініціативою суб'єкта висування, навряд чи може бути визнане таким, що відповідає конституційним засадам виборчого права і, більш широко, принципу верховенства права. Такий висновок випливає з декількох аргументів.

По-перше, значення пасивного і номінаційного виборчого права є різним: перше є конституційним правом особи (громадянина), тоді як друге не має такого статусу. Тому при конфлікті цих двох прав перевага мала б надаватися конституційному праву – праву бути кандидатом.

По-друге, завдяки пріоритету пасивного виборчого права перед номінаційним відмова партії від підтримки кандидата після подання належних документів на реєстрацію кандидата (перед його реєстрацією), тобто після реалізації партією свого права висувати кандидата, не повинна мати переваги перед можливістю кандидата реалізувати своє пасивне виборче право, тобто бути зареєстрованим. Отже, ініціативна (з боку суб'єкта номінації) підстава відмови у реєстрації не відповідає співвідношенню цих двох прав і не повинна допускатися.

По-третє, у ситуації ініціювання партією скасування реєстрації кандидата суб'єкти цих двох прав перебувають у нерівних умовах: політична партія уже реалізувала своє номінаційне право, оскільки здійснила акт висування кандидата, тоді як кандидат під час виборчого процесу перебуває у стані реалізації свого пасивного виборчого права (є кандидатом). Партія має *інтерес* у виборчому процесі – прагнути обрання «свого» кандидата; вона може відмовитися від здійснення свого інтересу, проте це не може реалізуватися шляхом позбавлення іншого суб'єкта його права (бути кандидатом), що неминуче має місце при скасуванні реєстрації кандидата. Оскільки *суб'єктивне право повинно мати перевагу перед інтересом* (навіть законним) у разі їх колізії, партія повинна шукати інші шляхи відмови від здійснення свого інтересу, без нанесення шкоди суб'єктивному праву кандидата, наприклад, шляхом публічної відмови від політичної підтримки цього кандидата. Таким чином, вважаємо, що ініціативна (з боку суб'єкта номінації) підстава скасування реєстрації кандидатів не може вважатися правовою і не повинна допускатися.

Такий підхід підтриманий Конституційним Судом України. У своєму рішенні від 21 грудня 2017 р. у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії Суд вказав: «З огляду на те, що громадяни України є єдиними конституційно визнаними суб'єктами виборчого права, а кандидати у народні депутати мають публічноправовий статус, реалізація ними пасивного виборчого права після офіційної реєстрації Центральною виборчою комісією кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку від партії, *не може залежати від партії, яка їх висунула* [курсив наш. – Ю.К.] та сформувала виборчий список» (абзац четвертий пункту 2.5 мотивувальної частини рішення [975]). Отже, Конституційний Суд України визнав, що з конституційних положень випливає пріоритет права бути кандидатом перед правами й інтересами суб'єкта висування кандидата.

Венеціанська комісія висловила свою негативну оцінку відкликання кандидатів зі списку після його реєстрації, аргументуючи правами виборців (тобто, по суті, відсилаючи

до права голосу). Комісія зазначила: «Очевидно, хоча зміни [у списку кандидатів. – *Ю.К.*] припустимі перед поданням імен [кандидатів. – *Ю.К.*] виборцю для вираження його волі, існує крайній пункт, коли пропозиції виборцю подані і зафіксовані: і це настає тоді, коли остаточно зареєстровані кандидати і партійні списки» [1403, р.5].

Однак еволюція вітчизняного виборчого законодавства у цьому відношенні, на жаль, відбувається у протилежному напрямі. Зміни, внесені на початку 2016 р. до статті 105 Закону «Про вибори народних депутатів України», надали право партії, яка висунула список кандидатів на останніх парламентських виборах і взяла участь у розподілі депутатських мандатів, право «прийняти рішення про виключення кандидата у депутати, який за підсумками результатів виборів... вважається необраним, зі свого виборчого списку у будь-який час після дня виборів до прийняття рішення Центральною виборчою комісією про визнання його обраним» (частина третя статті 105 Закону [734]). Як зазначено у пояснювальній записці до відповідного законопроекту, внесеного керівниками фракцій у поточному скликанні Верховної Ради України, «партія повинна мати закріплене на законодавчому рівні право вносити корективи у списки кандидатів, зокрема, виключати зі списку кандидатів навіть після оголошення результатів місцевих [очевидний *lapsus calami* з огляду на предмет законопроекту. – *Ю.К.*] виборів» [887]. Такі формулювання засвідчують не лише хибне розуміння політичною елітою природи парламентського представництва і статусу члена парламенту як представника народу, а не партії, але й деформоване бачення співвідношення інтересів партії та конституційних прав громадян²³⁶.

Слід відзначити поспіх, з яким політичні партії, лідери яких ініціювали прийняття зазначених змін до закону, скористалися відповідною можливістю. Зміни до статті 105 були опубліковані 26 лютого 2016 р., а вже 9 березня 2016 р. рішенням Радикальної партії Олега Ляшка було виключено із виборчого списку партії 10 кандидатів (див. [656]); протягом березня того ж року рішенням Політичної партії «Об'єднання “Самопоміч”» було виключено із виборчого списку партії 11 кандидатів (див. [655]); рішенням Партії «Блок Петра Порошенка» – 13 кандидатів (див. [654]).

Зазначені положення статті 105 Закону «Про вибори народних депутатів України» були різко розкритиковані Венеціанською комісією. Аргументи Комісії заслуговують на увагу; вони також обґрунтовуються посланням на «волю народу» (тобто, по суті, на вимогу дотримання *активного* виборчого права).

Коментуючи роль політичних партій у демократичній державі, Комісія вказала: «Партії є інструментами [реалізації. – *Ю.К.*], а не власниками суспільного контракту між виборцями і парламентом. Відповідно до загальноприйнятого принципу сучасної демократії, парламентський мандат належить індивідуальному члену парламенту, оскільки він отримує його від виборців через загальне голосування, а не від політичної партії [курсив наш. – *Ю.К.*]. Цей принцип рівною мірою застосовується до кандидатів з партійних списків» [1403, р.5]. Оцінюючи наслідки норми статті 105, Комісія зазначає, що, всупереч цьому принципу, внаслідок цього «партія стає більш потужною, аніж воля електорату»; однак «в умовах демократії керівний принцип повинен полягати в тому, що воля народу повинна поважатися завжди...; народ голосував за партійний список, відомий наперед, і тому неприйнятно, щоб цей список змінювався після вираження волі народу у виборчому процесі, безвідносно до того, що цей процес в основному заснований на голосуванні за політичні формування, а не за окремих кандидатів: партії пропонують списки кандидатів, а електорат приймає своє рішення на цій основі» [1403, р.6].

²³⁶ Н. Богашева обґрунтовано пов'язує ці норми з ідеологічно спорідненим інститутом партійного імперативного мандата [76, с.306].

У підсумку Комісія наполегливо рекомендує: «Повноваження політичних партій виключати зі своїх списків після того, як вибори відбулися, кандидатів, які на цей час “вважаються необраними”, слід усунути з огляду на європейські стандарти» [1403, р.8].

Погоджуючись з аргументацією Венеціанської комісії, заснованої на пріоритеті «волі народу», відповідно до якої порушуються результати волевиявлення, здійсненого через *завершену реалізацію права голосу*, водночас підкреслюємо, що виключення зі списку кандидата, «не визнаного обраним», тобто такого, який перебуває у *стані реалізації його пасивного виборчого права*, позбавляє його цього права.

Така аргументація була підтримана Конституційним Судом України. Розглядаючи законодавчі положення, які надавали політичним партіям повноваження виключати кандидатів зі свого списку після проведення виборів, Суд констатував встановлення законом неприпустимих обмежень пасивного виборчого права, яке є конституційним (абзац четвертий пункту 2.5 мотивувальної частини рішення від 21 грудня 2017 р. [975]). Визнаючи ці положення такими, що не відповідають Конституції (неконституційними), Конституційний Суд України дійшов важливого висновку: «можливість виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням її з'їзду (зборів, конференції)... суперечить принципам народовладдя; правової визначеності та правомірних очікувань як складовим принципам верховенства права; свободи політичної діяльності; вільних виборів та вільного волевиявлення виборців; вільного депутатського мандата... Зазначені положення Закону... порушують право громадян України вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування..., уможливають заперечення партією політичної волі виборців, втіленої у результатах голосування на виборах народних депутатів України, та суперечать засадам конституційного ладу України» (абзац п'ятий пункту 2.6 мотивувальної частини зазначеного рішення).

Проблема співвідношення пріоритетів пасивного і номінаційного виборчого права була предметом розгляду Конституційного суду РФ. Як зазначає С. Авак'ян, Суд дійшов висновку, що політична партія не має права після подання списку кандидатів на реєстрацію (тобто, підкреслимо, після здійснення реалізації номінаційного виборчого права) виключати з нього будь-кого із кандидатів, керуючись лише політичною доцільністю (тобто власною дискрецією) [1, с.264]. Таким чином, Конституційний суд РФ також надав перевагу пасивному виборчому праву перед волею суб'єкта номінації.

Зауважимо, що польське виборче право не знає інституту ініціювання політичною партією (виборчим комітетом) скасування реєстрації висунутого нею кандидата: підставою для виключення кандидата з виборчого списку після його реєстрації може бути лише смерть кандидата, втрата ним пасивного виборчого права або особиста письмова відмова кандидата від балотування (стаття 222 Виборчого кодексу [1380]; див. також [1386, s.189]).

З точки зору співвідношення пасивного і номінаційного виборчих прав, які за своєю природою реалізуються узгоджено, становить інтерес також норма, яка передбачає відмову у реєстрації (кандидата) кандидатів, висунутих партією, з підстав недотримання вимог закону суб'єктом висунання (див. пункт 2 частини першої статті 60 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункти 1, 2 частини першої статті 46 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Такі підстави, природні на перший погляд, тим не менше, є проблемними: порушення з боку партії – суб'єкта номінації позбавляє кандидата можливості реалізувати його пасивне виборче право *за відсутності будь-яких порушень закону з боку самого кандидата*.

Відмова у реєстрації кандидата – це позбавлення можливості реалізувати як пасивне виборче право кандидата, так і номінаційне виборче право відповідного суб'єкта (як правило, політичної партії). Чи можна такий захід вважати санкцією, застосованою до

суб'єкта номінації за порушення вимог закону, і чи припустимо, щоб при цьому зазнав покарання (у вигляді позбавлення можливості реалізувати власне право) суб'єкт пасивного виборчого права, який не є суб'єктом правопорушення і не міг вплинути на дії суб'єкта номінації? Слід погодитися з твердженням С. Лінецького: «виборчі комісії як реєструючі органи... мають подбати, щоб кандидатами в депутати були зареєстровані лише ті особи, які дійсно мають на це право і які виконали всі умови [курсив наш. – Ю.К.], необхідні для такої реєстрації» [404, с.169]. Підкреслимо, важливо що умови для реєстрації мають виконати саме кандидати. Однак як бути з умовами, які мали виконати не кандидати, а суб'єкти їх номінації?

Типовим прикладом такої проблемної ситуації були спори щодо дотримання суб'єктом висування кандидатів гендерних вимог, передбачених абзацом другим частини третьої статті 4 Закону «Про місцеві вибори» [808], і вимоги відмови у реєстрації списків кандидатів у разі недотримання гендерної квоти, детально розглянуті у підрозділі 3.3.3.

Вважаємо, що критерієм припустимості відмови у реєстрації кандидата з вини суб'єкта номінації має бути характер правопорушення. Якщо висування відбулося з такими порушеннями вимог закону, які дають підставу вважати, що *волевиявлення суб'єкта номінації не відбулося* (неналежний суб'єкт, грубі порушення процедури висування і т. п.), у такому випадку відмова у реєстрації природна. Вона не може бути оцінена як порушення пасивного виборчого права, оскільки його реалізація вимагає узгодженого волевиявлення двох суб'єктів – самого кандидата і суб'єкта його висування, а останнє у такій ситуації не відбулося.

Однак якщо сумнівів у тому, що волевиявлення належного суб'єкта номінації щодо висування кандидата відбулося у порядку, встановленому законом, усі недоліки документів, прийнятих за підсумком волевиявлення і поданих на реєстрацію кандидата (кандидатів), не можуть бути прямою підставою для відмови у реєстрації і повинні підлягати виправленню у встановлений законом строк.

Наведений аналіз засвідчує, що не існує простого й однозначного зв'язку між суб'єктами активного і пасивного виборчого права, з одного боку, та номінаційного виборчого права – з іншого. У всякому разі відсутні підстави ототожнення цих суб'єктів як носіїв зазначених прав. Відповідно суб'єктивні права, які мають *різних носіїв*, є за своєю природою *різними правами* і не можуть вважатися складовими єдиного права. Тим самим знаходить своє обґрунтування твердження про існування трьох різних суб'єктивних виборчих прав – активного (права голосу), пасивного (права бути кандидатом) і номінаційного (права висувати кандидатів).

Однак у процесі реалізації двох взаємопов'язаних прав – пасивного і номінаційного – перевага повинна надаватися *конституційному* суб'єктивному праву – праву бути кандидатом на виборах.

2.6. ВИБОРЧІ ПРАВА, ПОХІДНІ ВІД ОСНОВНИХ ВИБОРЧИХ ПРАВ

Як показує проведений вище аналіз, окремі виборчі права – активне (право голосу), пасивне (право бути кандидатом на виборах) та номінаційне (право висувати кандидатів) – істотно відрізняються насамперед щодо суб'єктів (кола носіїв) цих прав, що є достатнім критерієм для твердження про окреме існування цих трьох основних виборчих прав.

Разом з тим участь громадян у виборчих правовідносинах у ролі чи виборця, чи кандидата, а також участь у виборах політичних партій не вичерпується лише реалізацією зазначених виборчих прав – голосувати, бути кандидатом чи висувати кандидатів. Аналіз виборчих процедур засвідчує, що у виборчому процесі реалізуються також інші правові можливості діяльності відповідних суб'єктів, спрямовані на досягнення їх конкретних цілей.

До таких правових можливостей науковці відносять, наприклад, участь у передвиборній агітації, у спостереженні за виборами, у роботі виборчих комісій (див., зокрема, [1122, с.20]), а також деякі інші, які ми розглянемо нижче. Ці можливості мають виборчий характер, однак не можуть бути віднесені до змісту основних виборчих прав; вони не є конституційними, оскільки їх існування визнається законом. Водночас ці правові можливості належать носіям основних виборчих прав, а отже, пов'язані з ними.

Оскільки вони не відносяться до змісту права голосу, права бути кандидатом чи права висувати кандидатів, їх слід визнати окремими суб'єктивними правами; інакше у разі їх порушення (створенні перешкод у їх реалізації) вони не будуть підлягати захисту у тому ж порядку, що й інші суб'єктивні права. Таким чином, виходячи з їх змісту, носія та способу реалізації і захисту, їх слід визнати суб'єктивними правами.

Існування деяких інших специфічних прав, що реалізуються у виборчому процесі, згадують і польські правознавці. Так, А. Кіселевіч зауважує, що «поза змістом права обирати в конституційному значенні цього слова залишаються, а тому не охоплені конституційним захистом, ті всі управління, які служать реалізації права на голосування. Належать вони не тільки виборцям, але, наприклад, комітетам виборчим, тобто суб'єктам, які беруть участь у виборах, проте які, з огляду на їх природу, не можуть бути носіями прав, тісно пов'язаних (як особисті) з людиною, до яких належать виборчі права» [1381, s.40]. С. Яворський стверджує: «Право обирати... не обмежується лише правом голосування на виборах, а полягає в участі у виборчому процесі у значно ширшому обсязі. Виборцю, який має активне виборче право, належить право заснування політичних партій, об'єднань, виборчих комітетів виборців, висування кандидатів, підтримки висунутих кандидатів, здійснення функцій представника виборчого комітету, довіреної особи, члена виборчої комісії, ініціювання проваджень щодо охорони громадянських прав, порушених під час виборчого процесу, подання виборчих протестів і т. п.» [1381, s.468-469].

Оминаючи право висувати кандидатів, розглянуте нами вище, чи право заснування політичних партій, яке не відноситься до виборчих прав, підкреслимо необхідність більш уважного розгляду правових можливостей різних суб'єктів, пов'язаних із їх участю у виборчому процесі. Тому вважаємо продуктивним уявлення про певний «комплекс конкретних суб'єктивних прав» [514, с.14], яких набуває суб'єкт виборчого процесу – виборець, кандидат чи політична партія – суб'єкт номінації кандидатів.

Д. Худолей називає такі суб'єктивні права «додатковими виборчими правами»; на думку дослідника, «це права на здійснення окремих виборчих дій (права брати участь у висуванні кандидатів, спостереженні за проведенням голосування та ін.)». Науковець наділяє такі права «допоміжною роллю» стосовно основних (до яких відносить лише активне і пасивне), вказуючи, що, «на відміну від основних прав, додаткові виборчі права, як правило, є процесуальними і реалізуються не під час голосування, а на інших стадіях виборчого процесу. При цьому суб'єктами додаткових прав можуть бути особи, які беруть участь у виборчому процесі у різних ролях (як виборці, кандидати, спостерігачі та ін.)» [1158, с.6].

Такий перелік, на думку дослідників, включає право брати участь у роботі виборчих комісій, право вести передвиборну агітацію, право вести спостереження за проведенням виборів²³⁷ (див., наприклад, [44, с.145]); широкий (і не вичерпний) список таких похідних виборчих прав наводить І. Тимошенко [1104, с.50] Подібні, щоправда, недостатньо послідовні переліки прав, поєднаних із активним і пасивним виборчим правом, наводить О. Бакумов, кваліфікуючи їх як «похідні юридичні можливості» [40, с.18, 89].

²³⁷ В. Тацій розглядає ці та деякі інші правові можливості не як окремі суб'єктивні права, а як форми участі громадян у виборчому процесі [434, с.290-291].

Можна певною мірою погодитися з думкою О. Грабильнікової, що частково такі права характеризують правовий статус виборця (див. [169, с.8]); проте слід підкреслити, що мова при цьому повинна йти не про *конституційно-правовий* (тобто загальний, незалежний від факту проведення виборів) статус виборця як публічно дієздатного громадянина, а про *спеціальний*, виборчо-процесуальний статус виборця на конкретних виборах (див. підрозділ 2.3.7), оскільки зазначені права набуваються виборцем виключно під час виборчого процесу. Однак слід звернути увагу, що інші подібні права відносяться до виборчо-процесуального статусу не виборця, а інших суб'єктів виборчого процесу.

Набуття таких прав природно пов'язувати з володінням одним із основних виборчих прав. У зв'язку з цим вважаємо такі права похідними від котрогось з основних виборчих прав – активного, пасивного чи номінаційного. Однак не можна погодитися з кваліфікацією цих похідних прав як чисто процесуальних [1158, с.6]; твердження, що ці права реалізуються у виборчому процесі, такою ж мірою стосується й основних виборчих прав²³⁸.

Водночас, на наше переконання, немає підстав вважати такі похідні виборчі права та деякі інші права і можливості, що реалізуються у виборчому процесі, конституційними правами виборців, як це стверджує О. П'ясецька [907, с.43], чи домагатися надання їм такого статусу, хоча відповідні спроби були. Так, Ю. Барабаш зазначає, що «комісія [з питань народовладдя Конституційної Асамблеї, яка існувала протягом 2011-2013 років. – Ю.К.] запропонувала (одним з ініціаторів виступив член Асамблеї О. Барабаш) закріпити на конституційному рівні норму про гарантування виборцям права висувати кандидатів, здійснювати спостереження на виборах, проводити агітацію та брати участь у діяльності виборчих комісій» [50, с.50]. Автору довелося взяти участь в обговоренні цієї пропозиції на засіданні робочої групи Конституційної Асамблеї восени 2013 р. Одним із аргументів, завдяки яким вдалося відхилити згадану пропозицію, стало те, що внаслідок вимог статті 64 Конституції у випадку її прийняття довелося б конституціалізувати не лише ці (досить специфічні, як показано нижче) права, але й усі численні обмеження щодо їх носіїв та умови їх реалізації, встановлені сьогодні на рівні виборчого законодавства.

До прав, похідних від основних виборчих прав, часто відносять право на їх судовий захист чи, більш загально, на оскарження порушень виборчого законодавства. Однак ці два випадки слід розрізняти.

Перша позиція – «право на судовий захист прав та законних інтересів» – обґрунтовується посиланням на статтю 55 Конституції [432], згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Проте слід взяти до уваги, що «право на захист права» розглядається у правовій доктрині як невід'ємна складова будь-якого суб'єктивного права²³⁹. М. Козюбра вказує: «Основним правовим критерієм реальної дієвості положення, яке закріплює будь-яке право, є... можливість судового захисту права» [382, с.6]. Як зазначає С. Погребняк, «у сучасному розумінні право сприймається не лише як легітимні правила, викладені в певних авторитетних джерелах, але також як “гарантоване право”, тобто право, дії якого можна з високою ймовірністю домогтися», у зв'язку з чим «одним із важливих засобів такого захисту є *інститут звернення з правовою претензією до суду*» [650, с.17, 18]. На думку С. Шевчука, у сучасній науці конституційного права синонімом права є термін «позов»²⁴⁰: «право – це позов особи на будь-кого, хто заважає в реалізації

²³⁸ Можна стверджувати, що *реалізація* будь-якого суб'єктивного виборчого права є *діяльністю*, врегульованою нормами права, а отже, *юридичним процесом* (у широкому розумінні цього поняття; див. підрозділ 8.1).

²³⁹ Р. фон Єрінг свого часу стверджував, що суб'єктивне право має дві складові – матеріальну, яка виражає практичну мету (інтерес), на яку націлене право, та формальну, тобто охорону права, зокрема скаргу (див. [1239, с.146-147]).

²⁴⁰ Таке розуміння права як позову має свої витоки у римському праві. Як зазначає Ч. Санфіліппо, у римському приватному праві «суб'єктивне право окреслювалося не виходячи з його матеріального змісту, а виходячи із змісту “позовів”, які захищають право від можливих порушень» [998, с.94]. Хоча сьогодні правова наука розрізняє матеріальний та процесуальний аспекти суб'єктивного права, останній не може бути вилучений із змісту такого

її права, яке має бути юридично виконаним»; науковець стверджує, що важливою характеристикою природних прав є те, що «кожна особа при порушенні її фундаментальних прав може пред'являти юридичні позови до держави» [1216, с.16-17, 22]. К. Москальчук, узагальнюючи позицію різних науковців, які досліджували зміст суб'єктивного права, вказує його чотири складові: «право-користування» («право користуватися відповідним соціальним благом»), «право-поведінка» («право на власні дії»), «право-вимога» («право на чужі дії»), «право-претензія» («право на захист») [549, с.90]. Таким чином, право на захист є невід'ємною складовою суб'єктивного права. Приймаючи таку позицію, вважаємо, що окреме зазначення «права на судовий захист виборчих прав», яке є невід'ємною складовою кожного з основних суб'єктивних виборчих прав, як окремого *похідного* права є недоцільним.

Водночас важливе значення для правомірного перебігу виборчого процесу має *право на оскарження правопорушень* у виборчому процесі, що передбачає оскарження *будь-яких* порушень встановленого порядку проведення виборів незалежно від того, чи при цьому порушені виборчі права суб'єкта виборчого права. Таке *право на оскарження* виходить за межі можливості шукати захисту порушеного суб'єктивного права чи пов'язаного з ним законного інтересу, а отже, не може розглядатися як його складова.

Наявність права на оскарження тісно пов'язане із природою основного виборчого права, яке реалізується відповідним суб'єктом у виборчому процесі. Так, відповідно до частини першої статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України»²⁴¹ [734], таке право мають: кандидат (суб'єкт, який реалізує пасивне виборче право), партія – суб'єкт виборчого процесу (тобто суб'єкт, який реалізує номінаційне виборче право), офіційний спостерігач (суб'єкт, який реалізує похідне виборче право на спостереження). Принципово важливо, що суб'єкт права на оскарження може оскаржувати *будь-яке порушення вимог виборчого законодавства*, яке, на його думку, було вчинено під час виборчого процесу; при цьому не має значення, чи порушено суб'єктивне право чи законний інтерес суб'єкта права на оскарження. Цю обставину підкреслив Вищий адміністративний суд України, зазначивши, що таким суб'єктам надано право на оскарження «незалежно від того, чи порушені їхні права, свободи та інтереси» [688, с.226].

Водночас виборець (суб'єкт активного виборчого права) має право оскаржувати лише порушення особистих виборчих прав чи охоронюваних законом інтересів у виборчому процесі²⁴². Таким чином, можна стверджувати, що безпосередньо з активним виборчим правом не пов'язане спеціальне право на оскарження, як це має місце у випадку пасивного і номінаційного виборчих прав.

Зазначена відмінність є однією з ілюстрацій того, що зміст відповідних можливостей (похідних прав), пов'язаних із основними суб'єктивними виборчими правами, залежить від виборчо-процесуального статусу конкретного суб'єкта. Так, законодавець передбачає певні форми участі *виборців* (тобто суб'єктів *активного* виборчого права) у виборчому процесі: вони «можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів»²⁴³

права.

²⁴¹ Аналогічні положення містяться у статті 91 Закону «Про вибори Президента України» [739], частині першій статті 94 Закону «Про місцеві вибори» [808], а також у частинах перших статей 273, 275, 276 Кодексу адміністративного судочинства України [361].

²⁴² Стосовно можливостей виборця на оскарження див. частину четверту статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; аналогічні положення містить стаття 91 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина дванадцята статті 94 Закону «Про місцеві вибори» [808] і, що принципово важливо, частини другі статей 273, 275, 276 Кодексу адміністративного судочинства України [361].

²⁴³ Цікаво, що право на спостереження, яке розглядається як похідне від активного виборчого права, передбачає також (у разі реалізації) набуття права на оскарження; таким чином, можна стверджувати про існування опосередкованого зв'язку активного виборчого права з правом на оскарження; однак останнє реалізується не в силу

(частина сьома статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина третя статті 2 Закону «Про вибори Президента України» [739]); серед інших подібних правових можливостей слід згадати також право бути спеціальним представником (уповноваженою чи довіреною особою) суб'єкта виборчого процесу. Кваліфікація цих повноважень різна. Так, Конституційний Суд України розглядає участь громадянина у роботі виборчих комісій як форму реалізації його права на участь в управлінні державними справами [970]; щоправда, стаття 38 Конституції, яка проголошує це достатньо загальне право, не деталізує його суб'єкта, який, відповідно до зазначеного вище *законодавчого* розуміння, повинен мати статус виборця «взагалі» чи навіть право голосу на відповідних місцевих виборах (див. частину першу статті 21 Закону «Про місцеві вибори» [808]). В. Погорілко розглядав їх як правові можливості, що належать до змісту активного виборчого права [435, с.132; 646, с.9] (див. також [405, с.27]). З такої ж позиції Ю. Тодика стверджував: «Право голосу на виборах і референдумах громадян України є багатограним, багатоаспектним, не обмежується тільки правом на голосування, а проявляється також через участь у передвиборній агітації, здійснення пожертвувань до особистих виборчих фондів кандидатів, спостереженні за проведенням виборів та в інших заходах» [433, с.349]. В. Мусяка також розглядає ці правові можливості як способи реалізації активного виборчого права [255, с.13]; таку ж позицію поділяє Р. Максакова, яка включає до змісту права голосу «також і здійснення цілої низки дій: право брати участь у передвиборній агітації, право здійснювати пожертви на рахунок особистих виборчих фондів кандидатів, право бути довіреною особою кандидата, право брати участь у мітингах і походах» [504, с.67]. В. Дудченко кваліфікує наявність цих можливостей як «розширювальне тлумачення» виборчих прав громадян [256, с.43]. Російський правознавець О. Постніков вважає, що ці можливості повинні розглядатися «не як самостійні різновиди виборчих прав, а як гарантії їх здійснення, через які, власне, й відбувається захист конституційних прав» [708, с.6].

Вважаємо, що зазначені форми можливої участі громадян у виборчому процесі на його власний розсуд не можна включати безпосередньо у *зміст* активного виборчого права – *права голосу*. Однак, будучи пов'язаними із *статусом виборця* у виборчому процесі, ці форми потенційної участі мали б розглядатися як окремі *суб'єктивні виборчі права, похідні* від цього статусу, а отже, *пов'язані з правом голосу*²⁴⁴ [557, с.26]. При цьому не можна ігнорувати того, що коло носіїв відповідних прав може бути різним і не повинно точно збігатися з категорією суб'єкта активного виборчого права.

Часом можна зустріти більш обережну оцінку цих правових можливостей, що пов'язане з певною їх специфікою. Серед перелічених похідних прав виборця у виборчому процесі лише право на участь у передвиборній агітації²⁴⁵ не викликає сумніву щодо своєї природи, що визнається дослідниками (див., наприклад, [1011]). Що стосується інших похідних прав, то триває дискусія, чи можна їх визнавати *суб'єктивними правами*, чи лише наданими об'єктивним правом *можливостями*, які реалізуються за певних умов. Однак, виходячи з того, що правові можливості повинні бути складовими певного суб'єктивного права, а суб'єкт зазначених вище похідних прав не збігається точно з суб'єктом права голосу, вважаємо, що маємо справу саме з суб'єктивними правами, які походять від виборчо-процесуального статусу виборця, пов'язаного із активним виборчим правом.

статусу виборця, а лише у разі набуття виборцем статусу спостерігача.

²⁴⁴ Як стверджують дослідники, концепція похідних прав (тобто прав, які випливають із явно визнаного права) вперше була розроблена Європейським судом з прав людини стосовно права на доступ до суду, яке випливає із зафіксованого у статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод права на справедливий судовий розгляд [1172, с.260-261] (див. також [1216, с.235]).

²⁴⁵ Підкреслимо, що стосовно виборців мова йде саме про право на *участь* у передвиборній агітації, на відміну від права кандидатів (чи партій – суб'єктів їх висунання) на *ведення* передвиборної агітації; див. підрозділ 4.2.

Оскільки немає підстав поширювати принцип загального виборчого права на похідні виборчі права, коло суб'єктів таких прав часто більш обмежене порівняно з категорією суб'єктів основного виборчого права, з яким пов'язане похідне право. Проблема суб'єктів таких прав та додаткових обмежень їх кола розглянута у відповідних підрозділах, присвячених суб'єктам передвиборної агітації (в контексті принципу вільних виборів; див. підрозділ 4.2), суб'єктам права на спостереження (в контексті принципу чесних виборів; див. підрозділ 5.2.4) та суб'єктам права бути членами виборчих комісій (у контексті інституційних принципів органів адміністрування виборів; див. підрозділ 9.5.4).

Виборче законодавство передбачає також деякі інші за змістом похідні права, які пов'язані зі статусом *кандидата* чи *партії* – суб'єкта виборчого процесу; звичайно вони кваліфікуються законодавцем як *гарантії діяльності* зазначених суб'єктів під час виборчого процесу. Обсяг таких прав чи можливостей відповідного суб'єкта залежить від типу виборів. Так, Закон «Про вибори Президента України» встановлює: кожен кандидат на пост Президента України має право на спеціальне представництво у виборчому процесі (уповноваженого представника у Центральній виборчій комісії, довірених осіб), офіційних спостерігачів (статті 66-68 Закону [739]); крім того, кожен кандидат має право подати по одній кандидатурі до складу кожної окружної та дільничної виборчої комісії (частина третя статті 23, частина друга статті 24 зазначеного Закону).

Закон «Про вибори народних депутатів України» надає подібні похідні права як кандидатам, так і партіям – суб'єктам номінації кандидатів (див. статті 76-77 Закону [734]). Зазначимо, що ці права відповідний суб'єкт отримує, як правило, з моменту *набуття статусу суб'єкта виборчого процесу* (див. підрозділ 8.4.5), тобто реалізації відповідного *основного* виборчого права у виборчому процесі: кандидати набувають цих прав після їх реєстрації; політичні партії – після висування кандидатів.

Слід зазначити, що Закон «Про вибори народних депутатів України» [734] *зобов'язує* кандидатів, зареєстрованих в одномандатних виборчих округах, відкрити рахунки власних виборчих фондів (частина перша статті 48). У цьому сенсі відкриття власного виборчого фонду не може розглядатися як *право* кандидата; це приклад його *обов'язку*, що ілюструє наявність у правовому статусі кандидата як прав, так і позитивних обов'язків. Водночас Закон не передбачає можливості (хоча й не містить прямої заборони) відкриття рахунку виборчого фонду кандидату, який балотується за пропорційною складовою, у зв'язку з чим такі фонди не утворюються. Цей цікавий момент демонструє, що кандидат, зареєстрований для участі у виборах народних депутатів України, діє відповідно до частини другої статті 19 Конституції України (йому «дозволено лише те, що прямо зазначено в законі»), а не частини першої цієї статті («дозволено все, що не заборонено законом»).

Перелік прав, які отримують партії – суб'єкти виборчого процесу після висування кандидатів, тобто прав, похідних від номінаційного виборчого права, за змістом в основному збігається із правами, похідними від пасивного виборчого права (див. [75, с.63-64]). Так, політичні партії, що беруть участь у виборчому процесі, взагалі кажучи, мають право вести передвиборну агітацію, право мати спеціальне представництво (представника партії у Центральній виборчій комісії, уповноважених осіб), право мати офіційних спостерігачів, а також право подавати кандидатури до складу виборчих комісій. Щоправда, у володінні цими правами може існувати певний паралелізм, здатний породжувати конкуренцію між суб'єктами, які реалізують відповідно своє пасивне чи номінаційне виборче право. Тому, як правило, наявність цих прав у партій та їх обсяг істотно залежить від типу виборів і забезпечується на основі *комплементарності*: якщо відповідні права надаються кандидатам, їх, як правило, не мають політичні партії, і навпаки. Так, на відміну від парламентських виборів, на виборах Президента України партії – суб'єкти висування кандидатів користуються лише правом мати офіційних спостерігачів (стаття 68 Закону

«Про вибори Президента України» [739]); інші зазначені вище права пов'язуються лише з пасивним виборчим правом і тому належать виключно кандидатам. В умовах виборчої системи «паралельного змішування» така взаємна комплементарність існує між похідними правами партій, які мають зареєстровані списки кандидатів у загальнодержавному окрузі, та кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах (див., наприклад, частину четверту статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] щодо права на подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, частину сьому статті 78 зазначеного Закону щодо права на подання кандидатур офіційних спостерігачів і т.п.).

Серед прав, похідних від номінаційного виборчого права, право на подання кандидатур до складу виборчих комісій, встановлене частиною другою статті 27 та частиною четвертою статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], займає особливе місце. Обсяг цього права дещо відрізняється для різних партій: кандидатури, подані партіями, які мають фракції у поточному скликанні Верховної Ради України, включаються до складу відповідної комісії обов'язково, тоді як кандидатури, подані партіями – суб'єктами виборчого процесу, проходять процедуру жеребкування. Більше того, буквально розуміння зазначених положень Закону, як засвідчує практика Центральної виборчої комісії²⁴⁶, означає, що партія, яка має фракцію і є суб'єктом виборчого процесу, користується обома можливостями подання кандидатур (на цю проблему вказує В. Мусіяка [255, с.87]). Зауважимо, що попередня (2005 р.) редакція Закону «Про вибори народних депутатів України» [765] виключала можливість подвійного внесення кандидатур партіями – суб'єктами виборчого процесу, які скористалися своїм парламентським статусом; див. [557, с.114].

Зазначені положення Закону навіть не вимагають, щоб парламентська партія була суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів. Хоча ситуація, коли партія, представлена фракцією у парламенті, не бере участі у наступних виборах, малоімовірна, тим не менше вона може мати місце²⁴⁷. У такому разі виникає не цілком логічний прецедент наявності права подання кандидатур до складу виборчих комісій суб'єктом, який не реалізує свого виборчого права у конкретних виборах. Зрештою, особливості позачергових виборів, пов'язані із скороченими конституційними термінами їх проведення, змусили законодавця розширити такий прецедент і надати право подання кандидатур до окружних виборчих комісій «партіям – суб'єктам попереднього виборчого процесу» (див. частину другу статті 107 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Вимушеність такого кроку навряд чи може виправдати його принципову непослідовність; більш логічно надати такі права лише тим парламентським партіям, які є суб'єктами висунення кандидатів на поточних (а не попередніх) виборах.

Встановлений Законом обсяг права на подання кандидатур до складу виборчих комісій для партій із рівним виборчим, однак різним парламентським статусом, є доцільним, оскільки спроможність парламентських партій реалізувати своє право на подання кандидатур до складу комісій практично гарантована, на відміну від багатьох інших партій (див., наприклад, [75, с.64]). Це питання в аспекті принципу рівного виборчого права більш детально розглянуто нижче (див. підрозділ 3.4.4).

²⁴⁶ За рішенням Центральної виборчої комісії під час позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 р. до складу низки окружних комісій (ОВК) увійшли по два представники від однієї політичної партії. Так, у склад ОВК виборчого округу № 11 включено двох представників ВО «Свобода» (з різними формулюваннями: «від політичної партії Всеукраїнське об'єднання “Свобода”, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання» та «від політичної партії Всеукраїнське об'єднання “Свобода”») а також від Партії регіонів (з ідентичним формулюваннями); у склад ОВК виборчого округу № 14 – двох представників від ВО «Батьківщина» з такими ж формулюваннями [865].

²⁴⁷ Під час позачергових виборів народних депутатів України 2014 р. у такій ролі виступила Партія регіонів, яка відмовилася від участі у виборах, однак подала своїх представників, які були включені до складу окружних виборчих комісій, а в деяких випадках, як показано вище, – навіть по два представники в складі однієї комісії.

Розгляд виборчих прав, похідних від активного, пасивного та номінаційного виборчих прав, змушує звернути увагу на їх певну взаємозалежність у реалізації різними суб'єктами. Так, наприклад, *право громадянина-виборця брати участь у роботі виборчої комісії* не може бути реалізоване ним самостійно: без волевиявлення суб'єкта *права на подання кандидатур* до складу комісії громадянин не може стати її членом. Водночас кандидат чи партія – суб'єкт права на подання кандидатур не може реалізувати таке право без волевиявлення такого виборця, яке виражається у *наданні його згоди* бути членом комісії.

Подібна взаємопов'язаність у реалізації відповідних прав має місце і у праві на *спостереження за виборами*: громадянин-виборець не може стати офіційним спостерігачем без волевиявлення суб'єкта права мати спостерігача – кандидата чи партії, які вносять його кандидатуру, а останні не можуть реалізувати своє право спостереження без згоди громадянина, тобто без його власного волевиявлення.

Як і у випадку пасивного виборчого права (див. підрозділ 2.1.3), така ситуація не є типовою для суб'єктивного права, яке розглядається як можливість дій суб'єкта – носія такого права на власний розсуд, а тому реалізація права (з дотриманням обмежень, встановлених законом) повинна залежати виключно від волевиявлення самого суб'єкта права. Обумовлення здійснення суб'єктивного права дискреційним волевиявленням іншого суб'єкта ставить під сумнів визнання такої можливості поведінки як суб'єктивного права. Саме цим у першу чергу викликана певна обережність дослідників щодо кваліфікації цих *правових можливостей* як суб'єктивних прав.

Зазначені особливості здійснення певної групи суб'єктивних прав – пасивного та номінаційного виборчого права, а також відповідних похідних прав (права брати участь у роботі виборчих комісій та права подавати кандидатури до складу виборчих комісій, права бути спостерігачем на виборах та права подавати кандидатури спостерігачів) демонструють існування прав, які мають певну специфіку своєї реалізації, обумовлену не лише бажанням (волею) носія відповідного права, але й волевиявленням іншого суб'єкта – носія іншого права. Щоб відрізнити такі права від інших прав, реалізація яких визначається виключно волею їх носія (наприклад, право голосу, право здійснювати передвиборчу агітацію та ін.), цю категорію суб'єктивних прав ми пропонуємо назвати (за аналогією з пасивним виборчим правом, яке є найбільш яскравим представником цієї категорії) *пасивними правами*. Детальне вивчення особливостей цієї категорії прав, як і існування подібних прав в інших (крім виборчих) сферах правовідносин, вимагає більш ґрунтовних досліджень теоретиків права. У зв'язку з цим висловимо припущення, що на цьому шляху можна знайти також розуміння особливостей природи деяких суб'єктивних прав, які вимагають колективних дій певної групи громадян (право на утворення об'єднання громадян, право на зібрання та ін.), які дають підстави деяким дослідникам говорити про категорію колективних суб'єктивних прав.

РОЗДІЛ 3. ПРИНЦИП РІВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

Принцип рівного виборчого права належить до основних галузевих принципів виборчого права і, поряд із принципом загального виборчого права, характеризує суб'єктивні виборчі права, їх обсяг та їх носіїв. Як галузевий принцип виборчого права він закріплений у статті 71 Конституції і входить до системи принципів – міжнародних виборчих стандартів (див. підрозділ 1.4.2).

Зміст цього принципу достатньо широкий; як зазначає П. Гаррон, «до рівності можна підходити з різних точок зору» [1342, р.15]. Німецькі правознавці вважають цей принцип «найбільш політизованим із п'яти виборчих принципів» [167, с.129]. З цих причин принцип рівного виборчого права далеко не завжди визнається в повному обсязі. Зокрема, вітчизняне виборче право має істотні проблеми щодо його реалізації. Це змушує детально дослідити генезу цього принципу, його зміст у максимальній широті та різноманітні форми прояву стосовно різних видів виборчих прав.

Зрідка у вітчизняній науковій літературі можна зустріти термін «принцип рівних виборів» (див. [180, с.144]). Такий термін прийнятий польським конституційним правом: так, принцип «рівних виборів» закріплений у статтях 96 та 127 Конституції Польщі [1384], статтях 192 і 287 Виборчого кодексу Польщі [1380]. Цей же термін використовують польські (див., наприклад, [1253, s.39; 1432; 1439, s.209]) та німецькі правознавці¹ (див. [167, с.129, 136]). Вважаємо таку термінологію неадекватною до предмету регулювання цього принципу: якщо принципи прямих чи вільних виборів характеризують власне вибори в цілому, то принципи загального і рівного виборчого права стосуються суб'єктивних виборчих прав (зрештою, Є. Бучковський саме так тлумачить цей принцип; див. [1253, s.131]).

На відміну від принципу загального виборчого права, який за своєю природою є первинним галузевим принципом (тобто таким, що не походить від інших, більш загальних принципів²), принцип рівного виборчого права є класичним випадком прояву у межах окремої галузі загальноправового принципу рівності. Як зазначає В. Шаповал, ідея рівного виборчого права сформульована на базі більш загальних ідей свободи і рівності індивідів [1194, с.320]. О. Марцеляк підкреслює, що принцип рівного виборчого права «витікає із закріпленого статтями 21 та 24 Конституції України більш універсального, провідного принципу правового статусу людини – принципу рівноправності людини і громадянина» [512, с.247]. Тому, перш ніж перейти до розгляду конкретного змісту цього принципу, доцільно розглянути, яким чином загальноправовий принцип рівності «проектуються» на сферу виборчого права.

3.1. РІВНІСТЬ У ВИБОРЧИХ ПРАВАХ ЯК ПРОЯВ ЗАГАЛЬНОПРАВОВОГО ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ

Загальноправовий принцип рівності – один із основоположних принципів права. Його глибокий і різносторонній зміст досліджувався багатьма науковцями з правової, філософської, моральної чи соціальної точок зору (див., наприклад, [113; 183; 650]). Дослідники вказують на складний характер цього принципу, який «є сукупністю ідей, положень, основних засад» [715, с.147]. У контексті нашого дослідження важливо, що

¹ Цілком можливо, що це результат некоректного перекладу багатозначного німецького терміна «*Wahlen*», який може означати «вибори», «голосування», «суб'єктивне виборче право».

² Хоча певною мірою (принаймні в частині активного виборчого права) принцип загального виборчого права можна вважати проявом загальноконституційного принципу народного суверенітету.

принцип рівності має різні форми його правового прояву (різні його складові), серед яких вирізняють вимоги *юридичної рівності*³ та *фактичної рівності* чи *рівності результатів* (див. [434, с.168]); проміжне становище між цими крайніми формами займає *пропорційна (диференційована) рівність* [650, с.85, 101; 1099, с.126, 129].

Принцип *юридичної рівності* знаходить своє вираження у формі чотирьох вимог⁴: рівності перед законом, рівності перед судом, рівності прав і свобод, рівності обов'язків (див. [650, с.52; 127, с.195]). А. Крусян зазначає, що «конституційна рівність, заснована на принципі справедливості, означає...: рівні конституційні (основні, фундаментальні) права й обов'язки; рівність перед законом; надання гарантованих конституцією, рівних правових, економічних, політичних та ін. можливостей; відсутність будь-якого прояву дискримінації» [464, с.165]. Ю. Козенко називає ці вимоги «пов'язаними між собою мікропринципами» [368, с.41], тобто принципами-складовими.

Серед теоретиків права, які досліджують проблему рівності, поширений погляд, що «формальна рівність передбачає рівну міру прав і обов'язків у всіх громадян» [715, с.120, 195]. Таке твердження справедливе, якщо мова йде про правову категорію громадян «взагалі». Однак слід брати до уваги традиційну максиму, якою звичайно виражається принцип рівності: «до однакового слід ставитися однаково» [650, с.49], що передбачає можливість неоднакового ставлення до суб'єктів, які відрізняються між собою. Як зазначає І. Галіахметов, «серед різнопорядкових суб'єктів рівності немає і не може бути, оскільки вони виконують різні функції» [150, с.59]. Правовий статус особи (індивіда) може бути різним – людина, громадянин, виборець (публічно дієздатний громадянин) чи недієздатний громадянин, більш спеціально (у межах галузі виборчого права) – кандидат, який балотується на виборах, посадова особа, офіційний спостерігач, працівник засобу масової інформації і т. п. Тому треба визнати, що рівна міра прав і обов'язків, як і рівність перед законом, передбачається *для кожної категорії осіб з однаковим правовим статусом*⁵.

Чотири перелічені вище вимоги формальної рівності, по суті, зводяться до вимоги однакового (рівного) обсягу правосуб'єктності індивідів, які належать до однієї правової категорії (мають однаковий правовий статус). Дійсно, як відомо, правосуб'єктність є сукупністю правоздатності, дієздатності і деліктоздатності. Однаковість обсягу правоздатності означає наявність у суб'єкта однакових за змістом і обсягом (тобто рівних) прав і свобод, а також однакових обов'язків (*рівність перед законом*). Однаковість обсягу дієздатності означає однакову можливість діяти з метою реалізації цих прав і свобод і дотримання обов'язків (*рівність можливостей*). Однаковість обсягу деліктоздатності означає однакову для всіх рівних за статусом суб'єктів юридичну відповідальність у разі порушення визначених законом меж прав і свобод чи невиконання встановлених законом обов'язків, що передбачається, зокрема, розумінням *рівності перед законом і судом*.

³ Щодо цієї форми принципу рівності у літературі частіше зустрічається термін «формальна рівність». Проте ми будемо уникати його використання (за винятком цитат), оскільки цей термін може викликати хибну асоціацію з поширеним у доктрині виборчого права і розглянутим нижче поняттям «формальної рівності права голосу», яке є лише одним із проявів юридичної рівності права голосу.

⁴ Польські науковці вказують, що через вимогу рівності їх національний «конституцієдавець гарантував усім дотримання трьох рівнозначних засад: а) рівність щодо права; б) право на рівне ставлення з боку публічної влади; с) заборону дискримінації» [1294, s.199]. Незважаючи на певну відмінність формулювань, сутність цих вимог охоплює фактично ідентичний обсяг юридичної рівності.

⁵ У такому розумінні може критися логічне «порочне коло»: статус особи, як правило, визначається обсягом прав та обов'язків (див. [1194, с.420]). Водночас навряд чи можна стверджувати, що незначна різниця у правах змінює статусну категорію, до якої відноситься особа. Так, посадова особа органу влади (що означає відповідний статус) одночасно має статус виборця, однак, на відміну від більшості виборців, не має права бути офіційним спостерігачем. Т. Фулей у цьому контексті говорить про «принцип рівності *однойменних* суб'єктів» [1144, с.20], що, очевидно, означає їх однаковий правовий статус.

Для нашого дослідження важливим є розуміння принципу рівності, згідно з яким, як зазначають коментатори статті 24 Конституції, «закріплені Конституцією України права і свободи поширюються рівною мірою на всіх громадян і мають для них тотожний (однаковий) зміст» [434, с.167], тобто «кожен громадянин має і може користуватися на рівних підставах з іншими громадянами всім обсягом конституційних прав і свобод без дискримінації з боку держави або інших осіб за будь-якими мотивами» [402, с.74]. Ідея юридичної рівності та сформований на її основі принцип права часто тлумачаться як вимога *рівності можливостей* у досягненні соціальних благ, зокрема, реалізації суб'єктивних прав [650, с.78, 79]; як зауважує О. Дашковська, «визнання різних індивідів формально рівними – це визнання їхньої можливості набувати ті чи інші права» [183, с.272]. У зв'язку з цим не можна не зауважити певну відмінність між двома розуміннями юридичної рівності – як *рівноправності* (рівності *правового статусу*) і як *рівних можливостей*⁶.

Як вказує Н. Оніщенко, «рівність прав і свобод – один з основних принципів конституційного статусу людини і громадянина» [715, с.9]. Це формулювання *принципу рівноправності* – принципу рівного *правового статусу* однопорядкових суб'єктів. При цьому слід мати на увазі, що правовий статус людини, правовий статус громадянина, правовий статус виборця, правовий статус кандидата – це різні статуси, з якими пов'язується різний за обсягом, однак рівний для всіх суб'єктів відповідної категорії набір прав і свобод як правових можливостей діяти у своїх інтересах. Н. Пархоменко зазначає, що юридичну рівність слід розуміти як «рівність прав однопорядкових суб'єктів» [715, с.200]; на думку Т. Тарахонич, «юридична рівноправність – це однаковість, рівність юридичного статусу правоздатних суб'єктів, насамперед рівність їх основних конституційних прав і юридичних обов'язків» [715, с.145].

Таким чином, *рівноправність* як рівність правового статусу означає *рівність ставлення* до індивідів (рівність «зовнішню», статичну), свідчить про можливі дії щодо індивіда з боку інших суб'єктів (держави чи її органів, інших суб'єктів права) і заборону таких дій цих суб'єктів, які порушують вимогу рівності індивідів.

На відміну від цього, у другому випадку мова йде про *рівність можливостей* самого індивіда (рівність «власну», динамічну), про можливості *дій* індивіда як суб'єкта, можливості такі ж, як і в інших рівноправних суб'єктів. Тому слід розрізняти вимоги *рівноправності* і *рівних можливостей*.

Ілюстрацією цієї відмінності можуть бути умови реалізації права голосу. З точки зору змісту й обсягу права усі виборці мають *рівне право голосу*; однак якщо, відповідно до вітчизняного виборчого права, загальна категорія виборців має *єдину* можливість реалізації цього права – прийти у відповідне приміщення для голосування на виборчій дільниці – і в цьому сенсі усі виборці мають *рівні можливості* реалізації права голосу, то спеціальна категорія виборців – *виборці, нездатні самотійно пересуватися* – мають *додаткову* (поряд із зазначеною вище) *можливість* проголосувати за місцем свого перебування. Таким чином, за умов *рівності права голосу* для усіх виборців *можливості реалізації* цього права рівні не у всіх виборців (ці можливості рівні окремо для двох категорій виборців). Таке розуміння закріплене у правовій позиції Конституційного Суду України, сформульованій у його рішенні від 24 грудня 2004 р., де вказується на обґрунтованість надання можливостей голосувати за місцем перебування виборцям, які не спроможні самотійно пересуватися, і водночас на недостатню обґрунтованість надання такої можливості лише тим виборцям, які є інвалідами першої групи (пункт 3.2 мотиву-

⁶ Як засвідчує аналіз цих понять, здійснений О. Васильченко, багато науковців ототожнюють рівність прав (рівноправність) і рівність можливостей [112, с.67-68]. Не вдаючись у деталі цієї дискусії, підкреслимо наше розрізнення у розумінні *рівного обсягу прав* (рівного статусу) як «статичної» характеристики та *рівних можливостей* (діяти) як «динамічної» характеристики юридичної рівності. Про правовий статус як статичну характеристику суб'єкта говорять також російські правознавці [1187, с.67].

вальної частини рішення [959]). Реалізація цього рішення на законодавчому рівні привела до закріплення спеціальної категорії «виборців, нездатних самостійно пересуватися» із дещо відмінними (порівняно із загальною категорією виборців) *можливостями* реалізації права голосу, *однаково* для всіх виборців за його змістом та обсягом.

Наведений приклад засвідчує, що у певних обставинах не можна говорити про повну рівність усіх (індивідів, громадян чи інших статусних категорій), оскільки ці обставини можуть обґрунтовувати певні їх відмінності. Як зазначають дослідники, «рівність за самою сутністю є правовим протиріччям, яке відображає конфліктність права. Це виявляється в тому, що в суспільстві існує вихідна нерівність – люди від народження нерівні за своїми природними здібностями, здоров'ям, хистом, а також освітою, вихованням, прагненням, родом занять, свідомістю тощо. ...цій загальній вихідній нерівності... в житті людей протистоїть юридична рівність» [715, с.63]. Часом це необґрунтовано спричиняє уявлення про те, що принцип рівності «є досить розмитим поняттям» [40, с.113; 125, с.86].

Протиставлення юридичної і фактичної (соціальної) рівності особливо важливе у сфері політичних прав і публічних правовідносин, де нерівність від народження чи, наприклад, рівень освіти не повинні мати істотного значення для обсягу прав і свобод (*рівноправності*); проте окремі елементи цієї нерівності (стан здоров'я, зокрема) можуть бути враховані у наданні спеціальних процедурних (процесуальних) *можливостей* з метою створення умов для повноцінної і рівної з іншими реалізації відповідного права.

З подібних позицій підходять до розуміння рівності і польські правознавці. Так, М. Хмай зазначає: «Сучасна засада рівності щодо права означає, що до індивідів, рівних з певного, визначеного правом огляду, слід ставитися однаково, а до подібних – подібно. Не означає це, що до всіх треба ставитися однаково. Право може, а навіть повинно розрізняти громадян з огляду на певні індивідуальні риси» [1294, с.200]. На думку польських правознавців, «сутність рівного ставлення полягає у застосуванні такої самої норми до всіх випадків, описаних у її гіпотезі» [1295, с.52].

При конкретизації цієї позиції до умов тих чи інших правових ситуацій необхідно, проте, достатньо чітко визначити «у гіпотезі» критерії, які дозволяють відрізнити «однакове» від «неоднакового». Однакове ставлення до «неоднакового» чи неоднакове ставлення до «однакового», тобто порушення таких критеріїв, створює передумови для протиправної нерівності – дискримінації. Як вказує С. Погребняк, «Європейський суд з прав людини при розгляді спорів про дискримінацію досліджує три питання: 1) про наявність дійсної відмінності в ставленні за аналогічної ситуації...; 2) про виправданість відмінності в ставленні до осіб, що знаходяться в аналогічних ситуаціях... 3) про додержання розумної співмірності між засобами, що використовуються, і метою, що досягається» [650, с.89-90]. Конституційний Суд України, розглядаючи, зокрема, проблеми реалізації трудових прав громадян, вказав на припустимість встановлення певних відмінностей у правовому статусі (а отже, в обсязі прав і можливостей) осіб, що належать до різних категорій (державних службовців, військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, службовців органів місцевого самоврядування); проте мета встановлення таких відмінностей «повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими» (пункт 4.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2004 року [956]).

Класичним прикладом таких обґрунтованих та об'єктивно виправданих істотних відмінностей на рівні рівноправності є запровадження розглянутих у попередньому розділі додаткових (порівняно із цензами статусного права голосу, встановленими статтею 70 Конституції) виборчих цензів щодо права голосу громадян на місцевих виборах або стосовно пасивного виборчого права на виборах Президента України чи народних депутатів України, що має наслідком існування різних категорій суб'єктів із відмінним статусом. Як зазначає

Н. Пархоменко, «конституційне закріплення рівноправності із об'єктивних і суб'єктивних причин встановлює та підтримує нерівність: якщо загальний державний статус громадянина є проявом формальної рівності, то наявність спеціальних статусів є легальним закріпленням фактичної нерівності» [715, с.201].

Порушення принципу юридичної рівності однопорядкових суб'єктів звичайно кваліфікується як *дискримінація*; з іншого боку, дотримання принципу рівності щодо кандидатів і партій розглядається деякими дослідниками як критерій справедливих виборів [465, с.117]. Сам принцип рівності дослідники іноді вважають «антидискримінаційною догмою» [368, с.41]. Проте як правове явище дискримінація пов'язана насамперед з позитивним правом. С. Погребняк розглядає вимогу недискримінації як принцип-складову загального принципу рівності, стверджуючи, що «принцип недискримінації... означає заборону необґрунтованого відмінного ставлення... до осіб, які знаходяться в однаковій ситуації, чи однакового підходу до осіб, які знаходяться в різних ситуаціях» [650, с.87]; неважко бачити, що недискримінація тут розуміється як дотримання юридичної рівності. Н. Оніщенко також ототожнює відсутність дискримінації з «процедурною (формальною) рівністю» [434, с.168]. Таким чином, дискримінація знаходить свій вияв як *нормативно встановлене* порушення юридичної рівності; що ж стосується порушення такої рівності щодо конкретного суб'єкта у *правозастосовній* діяльності, її природно розглядати не як дискримінацію, а як правопорушення. Однак не всяке відхилення від формальної рівності певних суб'єктів права може бути кваліфіковане як дискримінація; як справедливо зауважує С. Рабінович, «недискримінація означає не формальну рівність, а відсутність необґрунтованих відмінностей» [915, с.143].

Взагалі кажучи, дискримінація як правове явище досить різностороння; вона може набирати різних форм, пов'язаних із способом її нормативного встановлення. У сучасних умовах правової демократичної держави *пряма дискримінація*, яка полягає у безпосередньому встановленні необґрунтовано неоднакових правових умов для однакових за статусом груп індивідів чи інших суб'єктів права, трапляється рідко і кваліфікується як грубе порушення засад права, хоча й такі приклади у сфері вітчизняного виборчого права, на жаль, існують. Проте не меншу небезпеку становить *непряма (прихована) дискримінація*, яка «має місце тоді, коли на перший погляд нейтральне законодавче положення, критерій або практика ставить осіб будь-якої захищеної групи в особливо несприятливе становище порівняно з іншими особами» [650, с.93]. Непряма дискримінація може, зокрема, проявлятися при дотриманні рівності правового статусу, але відсутності рівних можливостей у відповідних суб'єктів.

Подальший, поглиблений розвиток ідеї врахування істотних відмінностей конкретних умов, у яких перебувають ті чи інші індивіди, має наслідком формування іншої концепції рівності, яка полягає у *рівності результатів*, досягнутих через «соціально справедливий» розподіл суспільних благ [650, с.81]. Як зауважує Н. Пархоменко, завдяки ідеї фактичної (реальної) рівності можливостей права рівність у сучасному суспільстві стає більш складною: вона вже не може механічно виходити із тотожності осіб, а має будуватися з урахуванням відмінностей [715, с.202].

Між юридичною (формальною) рівністю та рівністю результатів (фактичною рівністю) можливі різні проміжні варіанти рівності, засновані на частковому врахуванні індивідуальних чи групових соціальних особливостей певних суб'єктів. Таке врахування особливостей, спрямоване на максимально можливе у конкретних умовах досягнення рівності, *справедливої за результатом* (а не за *стартовими можливостями*), дослідники називають, на відміну від юридичної чи фактичної (повної) рівності, *пропорційною* [1099, с.126, 129] або *диференційованою* рівністю [650, с.85, 101; 715, с.202].

Правові засоби забезпечення фактичної чи пропорційної рівності називають *позитивною дискримінацією*. Позитивна дискримінація може набувати вигляду надання певної законодавчо закріпленої переваги (привілеїв) певній соціальній групі для створення однакових з

іншими групами умов на старті або цілеспрямованого забезпечення ліквідації усіх перешкод для такої групи, які можуть бути зумовлені попередньою дискримінацією [434, с.171]. Особливо часто позитивна дискримінація застосовується у сфері соціально-економічних прав; вона також вважається засобом досягнення гендерної рівності чи забезпечення політичних прав національних меншин (див. [1258]). Проте позитивна дискримінація має застосовуватися дуже обережно; як вказує С. Погребняк, «позитивна дискримінація є *підозрілою сама по собі* і тому повинна *a priori* підлягати *суворому контролю* з боку конституційних судів, оскільки існує небезпека її перетворення в “дискримінацію навпаки”... , унаслідок якої постраждають усі, хто не належить до пільгових категорій» [650, с.99].

Особливо обережно має застосовуватися позитивна дискримінація у сфері політичних прав, рівність носіїв яких визначається, як правило, формально юридично, через абстрагування від особливостей відповідних суб'єктів, не пов'язаних із публічними правовідносинами, у сфері яких реалізуються такі права. Саме тут слід пам'ятати, що позитивна дискримінація певної категорії суб'єктів, по суті, завжди є негативною дискримінацією усіх інших суб'єктів цього права. Непряма дискримінація, згадана вище, часто пов'язана зі спробами недостатньо адекватним чином реалізувати рівність результатів у сфері, де пріоритет мав би надаватися юридичній рівності. У такій сфері більш придатним є інший спосіб забезпечення пропорційної рівності – принцип *диференціації правового регулювання*, який виходить із визнання факту необхідності врахування існуючих відмінностей між людьми, однак встановлені законом відмінності регулювання не повною мірою відповідають відмінностям фактичного становища [650, с.84], а отже, не до кінця забезпечують рівність результатів, а лише створюють «кращі» правові можливості її досягнення.

Описаний вище багатоаспектний загальноправовий принцип рівності «проектується» на сферу конституційного права взагалі і галузь виборчого права зокрема у різних своїх проявах.

Практично усі вітчизняні дослідники виводять принцип рівного виборчого права, який стосується конкретних суб'єктивних прав, із загального конституційного принципу рівності (рівноправності) громадян, закріпленого у статті 24 Конституції (див., наприклад, [254, с.21; 256, с.49; 404, с.21]). Подібної позиції дотримуються російські дослідники [1158, с.7]. На думку польських конституціоналістів, «засада рівності виборчих прав є безпосередньою конкретизацією на ґрунті виборчої системи загальної засади рівності громадян перед правом, а також засади рівності громадянських прав у всіх сферах політичного і суспільного життя» [1254, с.90] (див. також [1381, с.23]). Реалізація принципу рівності у виборчому праві означає як вимогу рівності *правових статусів* суб'єктів основних виборчих прав (виборців, кандидатів, політичних партій як суб'єктів номінації кандидатів), так і вимогу *можливостей діяти* у виборчому процесі для однопорядкових суб'єктів. Принцип рівності природно поширюється також і на суб'єктів похідних виборчих прав.

У сфері публічних правовідносин, врегульованих конституційним правом, принцип рівності у першу чергу застосовується у вигляді юридичної рівності через вимоги рівноправності та рівних можливостей⁷. Як зазначають європейські дослідники, політична рівність є одним із тих основоположних принципів, на основі яких має здійснюватися народний суверенітет⁸ [1296, р.14].

Принцип рівності у формі пропорційної рівності теж знаходить свій вияв у сфері виборчого права. Проте підкреслимо, що, з огляду на статтю 64 Конституції, ідея пропорційної

⁷ Конституційний суд РФ зазначив, що «рівність стосовно виборчого права не може означати рівності результатів», тобто фактичної рівності (абзац четвертий пункту 8 мотивувальної частини рішення Конституційного суду РФ від 17 листопада 1998 р. [695]).

⁸ Російський правознавець початку ХХ ст. Л. Шалланд зазначав, що рівність виборчого права «виводиться з ідеї народного суверенітету за Руссо, коли кожен громадянин є носієм рівної частки суверенітету» [1186, с.87]. Сьогодні такі міркування можна кваліфікувати як неадекватні з огляду на доктрину неподільності суверенітету.

рівності засадничо не може бути застосована у формі позитивної дискримінації до змісту й обсягу конституційного суб'єктивного права *громадянина*, яким є як активне, так і пасивне виборче право. Певною мірою пропорційна рівність може застосовуватися до суб'єктів активного і пасивного виборчого права виключно в аспекті *можливостей реалізації* цих прав, щодо номінаційного виборчого права (яке не є конституційним правом), а також щодо похідних виборчих прав у формі диференціації правового регулювання, яке враховує особливості конкретного становища окремих суб'єктів, проте не забезпечує повної *рівності результатів*.

Принцип рівного виборчого права за своїм змістом та способом реалізації пов'язаний із іншими принципами виборчого права. Чи не найбільш тісний його зв'язок із принципом загального виборчого права. Російський правознавець початку ХХ ст. В. Івановський зауважив: «Принцип рівності виборчих прав вважається... настільки ж важливим, як і принцип загальності, і служить лише природним доповненням до останнього; відсутність рівності виборчих прав може у певних випадках паралізувати і загальність цих прав» [278, с.87]. В. Шаповал розглядає загальність і рівність виборчого права як єдиний принцип⁹ чи принаймні як «взаємопов'язані ідеї... При цьому нерівність виборчого права майже завжди виглядала як заперечення його загальності, а множинність і “жорсткість” виборчих цenzів... призводили до нерівності» [1194, с.317, 320].

Спорідненість вимог принципів загального та рівного виборчого права в той чи інший спосіб визнають і інші дослідники. Тісну взаємну пов'язаність принципів загального і рівного виборчого права визнає О. Марцеляк [512, с.247]. На думку І. Дахової, саме принцип *загального* виборчого права «означає неможливість надання якихось пільг чи обмежень виборчого права громадянам за ознакою раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, за іншими ознаками» [180, с.135], хоча заборона пільг чи обмежень звичайно асоціюється з принципом рівності. Є. Бучковський пропонує два загальні значення рівності виборчих прав, яку дослідник відносить лише до права голосу: «1) *sensu largo* – як визнання виборчих прав усім правоздатним виборцям; 2) *sensu stricto* – як уклад відносин у межах тої категорії, якій належать виборчі права» [1253, с.132]. Неважко бачити, що «широке» розуміння фактично відповідає принципу загального виборчого права.

Цікаве пояснення співвідношення принципів загального і рівного виборчого права пропонує В. Пилипишин. На його думку, «якщо принцип загальності встановлює заборону на будь-які дискримінаційні норми щодо процесу реалізації виборчого права (як пасивного, так і активного), то принцип рівності встановлює заборону на будь-які преференції» [640, с.129]. Проте з цією позицією погодитися не можна. Хоча загальність виборчого права означає належність відповідного права усім, хто відповідає встановленим кваліфікаційним критеріям, які не мають дискримінаційного характеру (див. підрозділ 2.2), тим не менше заборона дискримінації, насамперед у межах таких критеріїв, походить, перш за все, із принципу рівності; водночас встановлення преференцій для певної категорії суб'єктів права безпосередньо означало б дискримінацію інших категорій.

Такі погляди дослідників щодо єдності принципу як загального, так і рівного права мають одним із джерел той факт, що лише ці два принципи виборчого права характеризують зміст та обсяг суб'єктивних виборчих прав, тобто мають спільний об'єкт регулювання. Всі інші принципи виборчого права стосуються або суспільно-політичного інституту виборів у цілому (прямі, вільні, чесні вибори), або окремих підінститутів виборчого права – інституту голосування, виборчого процесу і т. п.

Поєднання принципів загального і рівного виборчого права засноване також на тому, що необгрунтоване позбавлення виборчого права (порушення загальності) є одночасно по-

⁹ Про єдиний принцип загального і рівного виборчого права як одну із гарантій «демократичного самоврядування громадян» говорять і окремі європейські дослідники (див., наприклад, [1296, р.15]).

рушенням рівності у правах. Проте протилежне співвідношення не має місця. Нижче буде показано, що порушення рівності права голосу можуть не супроводжуватися порушенням принципу загального права голосу. З іншого боку, сукупність виборчих цензів, які є кваліфікаційними ознаками щодо наявності того чи іншого виборчого права, окреслює суб'єкта відповідного права, а тому може означати необґрунтовану «неподібність» (нерівність перед законом) окремих груп громадян, однак не нерівність наявного виборчого права.

Тому вважаємо, що істотна відмінність змісту основоположних вимог загальності та рівності суб'єктивних виборчих прав, незважаючи на існування певного взаємозв'язку між ними, дозволяє стверджувати існування двох окремих загальних принципів виборчого права, кожен з яких має власну складну структуру (як сукупність вимог-складових щодо конкретного виду суб'єктивного виборчого права) і власний зміст. Якщо принцип загального виборчого права визначає носія відповідного суб'єктивного права, тобто категорію суб'єктів з відповідним правовим статусом (виборців, кандидатів, спостерігачів), то принцип рівного виборчого права означає рівність правосуб'єктності (рівноправність і рівність можливостей) у межах кожної з таких категорій суб'єктів. Таким чином, порушення принципу загального виборчого права означає також грубе порушення принципу рівного виборчого права; проте порушення рівності виборчого права може існувати без порушення вимог його загальності.

Подібну точку зору висловлюють польські правознавці, підкреслюючи як близькість, так і відмінність засади рівності виборчого права та засади його загальності: «засада загальності окреслює коло осіб, які мають право брати участь у виборах, засада рівності визначає, ... чи ці права будуть однаковими для всіх, чи матимуть відмінності» [1253, s.131].

Як і загальноправовий принцип рівності, принцип рівного виборчого права має складний і різносторонній зміст, який по-різному визначають дослідники. Так, В. Шаповал стверджує: «виборче право є рівним, коли, по-перше, кожному виборцю належить один голос або (з урахуванням особливостей змішаної виборчої системи) однакова з будь-яким іншим виборцем кількість голосів, і, по-друге, на виборах до представницьких органів влади голос (голоси) будь-якого виборця потенційно повинен вчиняти такий же вплив на їх результати, як і голоси інших виборців» [1194, с.320]. По суті, мова йде про два аспекти рівності права голосу, які прийнято називати відповідно *формальною* та *матеріальною* рівністю виборців. Лише про рівність активного виборчого права говорить В. Пилипишин, дещо інакше формулюючи другий аспект: «кожен виборець повинен мати рівну, однакову кількість голосів при голосуванні, а також мати рівне з усіма громадянами право на представництво в законодавчих органах влади і виборних органах місцевого самоврядування»¹⁰ [640, с.126].

Подібна позиція характерна також для російського виборчого права. Так, на думку О. Автономова, принцип рівного виборчого права «полягає в наданні кожному громадянину можливостей рівною з іншими громадянами мірою впливати на результат виборів. Рівність виборчого права може носити як формальний, так і матеріальний характер» [6, с.12]. Інша група правознавців формулює принцип рівного виборчого права таким чином: «Кожен виборець має один голос, і всі виборці беруть участь у виборах на рівних засадах. Таким чином, лише за наявності цих двох елементів вибори можуть вважатися рівними» [272, с.61]. І. Захаров та А. Кокотов доповнюють ці дві вимоги незалежністю обсягу права голосу від часу набуття громадянства [274, с.40], що, взагалі кажучи, виходить за межі сфери регулювання виборчого права і стосується рівності прав громадян взагалі. Деякі науковці по суті зводять принцип рівності права голосу до вимоги одноразового включення до списків виборців [266, с.80], що, взагалі кажучи, належить до способу реалізації іншого принципу – *одноразового голосування*, який не має безпосереднього відношення до принципу рівного виборчого права (цей принцип розглянуто у підрозділі 7.4).

¹⁰ Співвідношення між цими та деякими іншими формулюваннями принципу матеріальної рівності виборців розглянуто нижче (див. підрозділ 3.2.2).

Більшість дослідників, однак, тою чи іншою мірою поширюють принцип рівного виборчого права також і на пасивне виборче право. Так, Ю. Тодика стверджував: «Принцип рівного виборчого права означає, що підстави для участі громадян у виборах повинні бути рівними і забезпечуватися при реалізації як активного, так і пасивного виборчого права» [433, с.351]. М. Ставнійчук розширює наведені вище визначення сутності принципу рівного виборчого права, включаючи до його змісту, поряд із формальною та матеріальною рівністю права голосу, також «створення рівних можливостей для кандидатів під час реєстрації їх виборчими комісіями, при веденні передвиборної агітації тощо» [1062, с.117], тобто елементи рівності пасивного виборчого права (див. також [404, с.21]). О. Єржов вважає, що принцип рівності «за своїм теоретичним змістом може бути експлікований через два складові елементи: а) рівність голосів; б) рівність зареєстрованих кандидатів» [235, с.450]. Російські дослідники А. Зінов'єв та І. Поляшова розуміють рівність виборчих прав як однакову правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність і деліктоздатність) виборців та кандидатів, тобто «однакову для кожного громадянина можливість бути суб'єктом права обирати і бути обраним, здійснювати необхідні виборчі дії, нести сумірну юридичну відповідальність за правопорушення, вчинені в галузі виборчих правовідносин» [266, с.79]. На пасивне виборче право поширює також принцип рівності Л. Нудненко [573, с.46].

Деякі дослідники формулюють принцип рівного виборчого права таким чином, що включають до предмета його регулювання не лише право голосу і право бути кандидатом, але й, нехай і в неявній формі, також і номінаційне виборче право. Так, А. Георгіца стверджував, що принцип рівності виборчого права «означає, що, по-перше, кожному виборцю надається рівна кількість голосів...; по-друге, в країні існує єдиний виборчий корпус, тобто виборців не розділені на соціальні чи інші групи з різним представництвом...; по-третє, депутат обирається від рівної кількості жителів або виборців, а в багатомандатних округах повинна дотримуватися пропорція мандатів і виборців на основі однієї і тієї ж квоти; по-четверте, закон висуває однакові вимоги до порядку висування кандидатів, проведення ними передвиборної агітації та визначення результатів виборів» [156, с.256-257]; подібний перелік складових цього принципу наводить і Н. Мяловицька [551, с.63]. Тут, по суті, передбачені вимоги формальної рівності виборців, заборони групового представництва та рівної ваги голосу (різні аспекти матеріальної рівності виборців), рівності суб'єктів висування кандидатів та рівних можливостей кандидатів і суб'єктів їх висування у виборчому процесі. На повне застосування принципу рівності до всіх суб'єктів усіх виборчих прав звертав увагу також Ю. Шведа, на думку якого, це «стосується всіх учасників виборів: виборців, кандидатів і тих, хто має право висування кандидатів; усі мають право на рівне ставлення. У той же час принцип рівності належить і до умов участі у виборах, і до порядку їх проведення, включаючи передвиборну боротьбу, голосування, аж до визначення результатів виборів» [1208, с.151]. Серед російських дослідників на поширення вимоги рівності як на кандидатів, так і на політичні партії (виборчі об'єднання) звертає увагу Т. Герасименко [158, с.5].

Найбільш поширений традиційний підхід до розуміння принципу рівного виборчого права передбачає три його аспекти (складові). Так, Ю. Шведа вказував, що «рівне виборче право має кілька аспектів – рівність права голосу, рівна сила голосу та рівність можливостей» [1208, с.149]. А. Сокаля стверджує: «У виборчому праві засаду рівності слід розглядати у трьох аспектах: формальному, матеріальному і рівності виборчих можливостей» [1439, с.209]. Такий підхід узгоджується з позицією Венеціанської комісії, яка у Кодексі належної практики у виборчих справах таким чином формулює зміст цих трьох складових принципу рівного виборчого права: «рівність права голосу: кожен виборець має, в принципі, один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше ніж один голос, кожен виборець має рівну кількість голосів; рівна сила голосів: мандати мають рівномірно розподілятися між виборчими округами; рівність можливостей: рівні можливості мають

бути гарантовані всім партіям і кандидатам» (пункти 2.1, 2.2, 2.3.а Кодексу [363, с.146, 147]). Отже, традиційний підхід передбачає *рівність змісту та обсягу права голосу* для виборців, а також *рівність можливостей* для суб'єктів пасивного і номінаційного права.

На наше переконання, таке розуміння цих складових дещо обмежене. Вважаємо, що обидва способи розуміння юридичної рівності – і *рівність змісту й обсягу прав*, і *рівність можливостей* – повинні стосуватися усіх трьох основних виборчих прав, а також (у міру можливості) і похідних виборчих прав суб'єктів виборчого процесу. Щоправда, стосовно прав, які не мають конституційного характеру (номінаційного виборчого права, що реалізується політичними партіями, а також похідних виборчих прав) рівність можливостей може набувати у розумних та обґрунтованих межах пропорційного характеру¹¹.

Однак, перш ніж переходити до конкретного розгляду різних аспектів принципу рівного виборчого права, коротко звернемо увагу на те, у межах якого розуміння цей принцип закріплюється на конституційному і законодавчому рівні.

Конституція проголошує принцип рівного виборчого права у статті 71 і повторює його у статтях 76, 103, 136 та 141. Чинне вітчизняне законодавство безпосередньо застосовує принцип рівного виборчого права стосовно виборців (тобто щодо права голосу) та кандидатів (щодо пасивного виборчого права), а закони «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори» – також і щодо політичних партій чи їх місцевих організацій – суб'єктів виборчого процесу, тобто стосовно номінаційного виборчого права (стаття 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], стаття 3 Закону «Про вибори Президента України» [739], стаття 4 Закону «Про місцеві вибори» [808]), встановлюючи при цьому як рівність обсягу прав, так і рівність правових можливостей діяти у виборчому процесі.

Конституційний Суд України надав тлумачення конституційного принципу рівного виборчого права у тому сенсі, що «всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав» (абзац перший пункту 10 мотивувальної частини рішення від 26 лютого 1998 р. [940]). Незважаючи на деяку неповноту такого тлумачення (Суд не вказав на вимогу рівності змісту й обсягу основних виборчих прав та обмежився лише аспектом *рівних можливостей реалізації прав*), важливість цих позицій полягає в тому, що Суд поширив принцип рівності на пасивне виборче право, а також вказав на те, що аспект рівних можливостей стосується також активного виборчого права.

Конституція РФ проголошує принцип рівного виборчого права лише стосовно виборів Президента (частина перша статті 81 [422]); щодо виборів депутатів Державної Думи Федеральних Зборів, представницьких органів влади суб'єктів федерації чи органів місцевого самоврядування основні принципи виборчого права взагалі не згадуються. Деякі російські дослідники вважають це проблемою, яка розв'язується через застосування міжнародно-правових виборчих стандартів [58, с.218]. Принцип рівного виборчого права щодо усіх виборів у Росії проголошений частиною першою статті 3 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]; його зміст, як він розкритий статтею 5 цього ж Закону, по суті, стосується лише активного виборчого права (див. також [97, с.84-85]). Конституційний суд РФ надав розуміння принципу рівного виборчого права з поширенням його також на суб'єктів номінаційного виборчого права, вказавши, що «рівність виборчих прав громадян, а також рівність виборчих об'єднань, виборчих блоків означає рівність перед законом і право на рівний та ефективний захист з боку закону без усякої дискримінації за будь-якою ознакою чи обставиною» (абзац четвертий пункту 8 мотивувальної частини рішення Конституційного суду РФ від 17.11.1998 р. [695]).

Польське виборче право характеризується цікавими рисами в аспекті принципу рівності. По-перше, для польського виборчого законодавства властиве використання терміна

¹¹ Більш детально ці питання розглянуто нижче.

«рівні вибори» (а не «рівне виборче право»). По-друге, ані Конституція Польщі, ані Виборчий кодекс не надають прямого тлумачення змісту засади рівності щодо виборчих прав; тому зміст цього принципу встановлюється правознавцями індуктивно, шляхом узагальнення конкретних норм виборчого законодавства. По-третє, нормативно засада рівності проголошується Конституцією Польщі (а слідом за нею і Виборчим кодексом) не як спільна вимога до всіх виборів, а лише окремо стосовно конкретного типу виборів – депутатів (послів) Сейму (стаття 96 Конституції Польщі, стаття 192 Виборчого кодексу), Президента (стаття 127 Конституції, стаття 287 Виборчого кодексу), депутатів (радних) представницьких органів територіального самоврядування (стаття 169 Конституції Польщі, стаття 369 Виборчого кодексу), війтів, бурмістрів і президентів міст (стаття 471 Виборчого кодексу) (див. [1380; 1384]). Причиною такого «розрізненого» встановлення засади рівності (а внаслідок цього й інших принципів виборчого права), очевидно, є четверта особливість, яка полягає в тому, що принцип рівного виборчого права («засада рівності виборів») не встановлений Конституцією (а отже, може не дотримуватися) стосовно виборів до Сенату. Остання особливість є предметом уваги польських дослідників у сфері виборчого права (див., зокрема, [1432]).

Відсутність конституційно закріпленої вимоги рівності виборчого права стосовно виборів верхньої палати парламенту не суперечить європейським демократичним (і, зокрема, виборчим) стандартам. Прийнято вважати, що останні вимагають дотримання основних принципів виборчого права на виборах хоча б однієї з палат парламенту¹²; таке розуміння обґрунтовується поширенням невиборних способів формування складів верхніх палат, а також відсутністю у них характеру загальнонародного представництва: як правило, виборні верхні палати здійснюють представництво субнаціональних територіальних одиниць (суб'єктів федерації).

Існування загальнонаціональних виборів, на яких не застосовується (принаймні у повному обсязі) принцип рівного виборчого права, становить особливий інтерес для дослідників, оскільки порівняння з виборами, у межах яких цей принцип є зобов'язальним, дозволяє краще зрозуміти зміст відповідних вимог рівності. Прояви особливостей виборів без обов'язкового застосування принципу рівного виборчого права розглянуто нижче в межах окремих аспектів (складових) цього принципу.

3.2. ПРИНЦИП РІВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА СТОСОВНО ПРАВА ГОЛОСУ

Загальновизнано, що принцип рівного виборчого права стосовно права голосу включає дві вимоги – формальну та матеріальну рівність. Тим не менше, тлумачення змісту цих вимог (як нормативне, так і доктринальне) далеко не одноставне.

3.2.1. Формальна рівність права голосу

У термінології виборчого права формальна рівність права голосу означає, що усі носії цього права мають однакову кількість голосів на відповідних виборах. Найбільш поширена (й історично перша) формула формальної рівності виражається фразою «один виборець – один голос». Так, ще на початку ХХ ст. дослідники виборчого права вказували: «Загальне виборче право може бути рівним, коли кожен виборець має тільки один голос, чи нерівним, коли привілейовані виборці... мають право подавати кілька голосів» [220, с.113]. Цей же зміст вкладався у розуміння рівності виборців і в радянській правовій доктрині; зокрема, А. Кім вказував: «кожен виборець незалежно від його соціального становища і походження, расової і національної належності, статі і т. п. має один голос»¹³

¹² Така вимога прямо висловлена у пункті 7.2 Копенгагенського документа НБСЄ 1990 р. [1316].

¹³ Зазначене твердження мало продовження: «... і може голосувати тільки один раз на виборах відповідної Ради»

[303, с.142]. Часто можна зустріти саме таке визначення формальної рівності і у сучасних європейських правознавців; зокрема, як зазначає П. Гаррон, «перший і найбільш істотний аспект рівного права голосу є рівність у кількості. Кожен виборець наділений голосом, і лише одним (“одна людина – один голос”). Іншими словами, плюральний вотум заборонений» [1342, р.16].

Формальна рівність права голосу дійсно є найпершим і дуже важливим аспектом принципу рівності. Його розуміння у саме такому сенсі («один виборець – один голос») було сприйняте вітчизняним виборчим право з перших років незалежності України (див., наприклад, [1117, с.15]) і закріпилося у правосвідомості настільки, що часто зустрічається навіть сьогодні, в умовах, коли надмірна жорсткість цього формулювання очевидна і спростована виборчою практикою, починаючи з виборів народних депутатів України 1998 р., коли вперше була застосована виборча система паралельного змішування. Однак саме таким чином його традиційно розуміють коментатори Розділу III Конституції (див., зокрема, [402, с.171; 434, с.518-519].

Тим не менше сьогодні зрозуміло, що кількість голосів виборця, а отже, й кількісний вимір вимоги формальної рівності права голосу залежать від типу виборів і виборчої системи¹⁴. Так, наприклад, справедливим є твердження, що «кожен громадянин на виборах Президента України має один голос» [646, с.10], якщо не брати до уваги можливість проведення повторного голосування у зв'язку з критерієм обрання у вигляді абсолютної більшості. Однак, як слушно зауважила М. Ставнійчук, «раніше в Україні виборці завжди мали по одному голосу, незалежно від виду виборів. Відтепер [після прийняття Закону 1997 р. – Ю.К.] на виборах народних депутатів України кожний виборець має два голоси» [1062, с.117]. Водночас не можна погодитися із висловлюванням, що змішана виборча система – це «пряме нівелювання принципу “один виборець – один голос”, оскільки громадянин фактично голосуватиме двічі» [1026, с.201]: тут маємо відхід від надто жорсткого до більш загального розуміння принципу формальної рівності голосів, а не його порушення. Так, коментар статті 76 Конституції, підкреслює: «Вибори депутатів є рівними: громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Кожен виборець на виборах депутатів має один голос у одномандатному окрузі і один голос – у багатомандатному загальнодержавному окрузі» [434, с.205]. Ще чіткіше висловлюється В. Шаповал: «не можна вважати плюральним вотумом, а тому порушенням рівності виборчого права, голосування виборця двома бюлетенями за умов змішаної виборчої системи, адже у відповідний спосіб має право голосувати кожний виборець» [1194, с.322]. Достатньо повно вимогу формальної рівності виборців сформулював О. Марцеляк: «Рівна кількість голосів означає, що у кожного виборця, який голосує в межах однієї виборчої системи, в одному й тому самому виборчому окрузі (одномандатному чи багатомандатному), обирає один і той самий представницький орган, є однакова кількість голосів» [512, с.249].

Зарубіжні дослідники дотримуються такого ж розуміння принципу формальної рівності виборців. Російський правознавець О. Автономов стверджує: «Сьогодні кожен виборець, як правило, має один голос, хоча буває й інакше, однак у будь-якому випадку звичайно виборцям надається однакова кількість голосів» [6, с.12]; на думку В. Маклакова, «рівність виборчого права забезпечується перш за все наявністю у кожного виборця

[303, с.142]. Проте це приклад досить поширеного отождолення формальної рівності права голосу та принципу одноразового голосування. Дійсно, при наявності у виборця одного голосу кратне голосування порушує і формальну рівність голосів. Однак в умовах наявності у виборців більшої (однак рівної для всіх) кількості голосів розрізнення цих двох принципів стає нетривіальним. Більш детально щодо принципу одноразового голосування див. підрозділ 7.4.

¹⁴ Кількість голосів виборця залежить від різних параметрів виборчої системи – виборчої формули (крайнім, однак не єдиним прикладом є застосування змішаної виборчої системи), магнітуди виборчих округів (одномандатний, багатомандатний), структури виборчого бюлетеня (зокрема, від способу заповнення бюлетеня – категоричного чи порядкового); див. [322, с.23-26].

такої ж кількості голосів, що й у будь-якого іншого виборця. ...у залежності від виборчої системи голосів може бути і більше, ніж один; важливо, щоб у всіх виборців їх було порівну» [411, с.427].

Польський конституціоналіст М. Гранат також акцентує вихід за межі «звичайного» розуміння: «В аспекті формальному вона [засада рівних виборів. – Ю.К.] полягає в тому, що кожен виборець має таку ж кількість голосів (звичайно це один голос)» [1354, s.158]. З ним погоджується А. Сокаля: «Про рівність у формальному значенні можна говорити тоді, коли кожному виборцю у певному виді голосування належить однакова кількість голосів» [1439, s.209].

Нарешті, слід вказати на аналогічну (хоча й недостатньо послідовно сформульовану) позицію Бюро з демократичних інституцій і прав людини (БДПІЛ/ОБСЄ): «кожен виборець повинен мати однакову кількість голосів, за принципом рівних виборчих прав: “один виборець – один голос”» [1324, р.23]. Більш чітко висловилася Венеціанська комісія: «Кожен виборець має, в принципі, один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше одного голосу, кожен виборець має рівну кількість голосів» (пункт 2.1 Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.146]).

Узагальнюючи, можемо стверджувати, що сутність принципу рівності права голосу у його формальному аспекті виражається формулою: *усі виборці на конкретних виборах мають рівну кількість голосів*. Як зазначають дослідники, «з точки зору принципу рівності виборчого права важливою ознакою... є не стільки кількість голосів (один, два чи навіть більше), скільки їх рівність. ...вирішальним є те, аби всі виборці мали рівну кількість голосів» [235, с.450]. У такому розумінні принцип формальної рівності права голосу є сьогодні загально визнаним.

Деякі дослідники розширюють це розуміння, додаючи до вимоги рівної кількості голосів також формулу «виборці беруть участь у виборах на рівних засадах» (див., наприклад, [6, с.12; 1295, s.48]). Проте вважаємо, що ця додаткова формула є вираженням іншої сторони принципу рівного виборчого права, а саме, вимоги рівних можливостей стосовно виборців. Цей аспект ми розглянемо нижче.

Історія виборчого права, практика проведення виборів знає приклади відхилення від принципу формальної рівності голосів виборців, неоднозначного його розуміння чи протиправних його порушень. Проте, щоб дати однозначне розуміння цього принципу та альтернатив до нього чи відхилень від його дотримання, перш за все необхідно відповісти на питання: як саме слід розуміти поняття «голос виборця»? На підставі якого критерію можна стверджувати, що виборець має один (два, більшу кількість) голосів? Ці питання по суті не дискутувалися у науковій літературі. Проте без чіткої і зрозумілої відповіді на них неможливо однозначно оцінити, чи дотримується цей принцип у межах того чи іншого конкретного правового регулювання виборів, зокрема (однак не лише) в умовах певної виборчої системи.

У випадку простих виборчих систем відповіді на ці питання очевидні. Так, для мажоритарних систем, заснованих на одномандатних округах, а також для однорівневих пропорційних систем із закритими списками з категоричним способом голосування виборець подає голос, здійснюючи власне волевиявлення у формі обрання однієї із запропонованих опцій (одного кандидата, одного списку кандидатів) або не обираючи жодної опції (недійсний голос¹⁵). В абсолютній більшості виборчих систем виборець при цьому отримує та заповнює *один виборчий бюлетень*¹⁶, який виступає технологічним

¹⁵ Донедавна в Україні виборцю пропонувалася ще одна опція вибору – подання голосу «проти всіх». Проте за своїм змістом такий голос еквівалентний недійсному голосу, оскільки не чинить впливу на розподіл мандатів за підсумками виборів. Спроби надати цьому голосу змістовного (результативного) значення, по суті, деформують позитивне волевиявлення громадян.

¹⁶ Однак і цей критерій не завжди може бути застосований. При деяких системах голосування виборець отри-

оформленням волевиявлення. Проте голос виборця не слід ототожнювати із заповненим виборчим бюлетенем.

Таким чином, в умовах простих виборчих систем, зазначених вище, голос виборця є його змістовним волевиявленням, оформленим відповідною позначкою у виборчому бюлетені. У цих випадках очевидно, що *кожен виборець має один голос*.

Однак практика застосування різноманітних виборчих систем виходить далеко за межі таких простих випадків. Тому потрібно розглянути, що слід вважати голосом виборця у випадку, коли йому пропонується більш складний вибір.

Корисним для розуміння суті поняття «голос виборця» є розгляд виборчих систем, заснованих на порядковому, а не категоричному голосуванні. У таких випадках виборцю пропонується упорядкувати відповідно до власних переваг усі або певну кількість опцій¹⁷ (кандидатів). Отже, волевиявлення виборця набирає форми рейтингування кандидатів відповідно до бажання виборця. Метод поетапного підрахунку голосів з послідовним відсівом найслабших за рівнем підтримки кандидатів (метод Гейра) передбачає зарахування підтримки виборця спочатку тому кандидату, який названий виборцем першим, однак (у разі відсіву цього кандидата) ця підтримка передається кандидату, вказаному другим, третім і т. д. Таким чином, підтримка виборця як наслідок його волевиявлення надається лише одному кандидату (хоча й остаточно не обов'язково першому у його власному рейтингу), що дозволяє стверджувати про наявність у виборця *одного голосу*. Таке розуміння підтверджується загальноприйнятою назвою такої виборчої системи – «система єдиного перехідного голосу» (*single transferrable vote system*) [322, с.89; 1339, р.121]. Отже, і в цьому випадку голос виборця є його змістовним волевиявленням, оформленим відповідним заповненням виборчого бюлетеня, хоча за змістом структура цього волевиявлення більш складна, аніж у першому випадку.

Про наявність у виборця двох голосів зазвичай прийнято говорити в умовах змішаної виборчої системи. Класичним прикладом є німецька виборча система, за якої виборець може голосувати одночасно як за кандидата, висунутого в одномандатному виборчому окрузі, так і за земельний партійний список кандидатів (див. [988, с.6; 1339, р.100-101]). Ці два голоси виборця дійсно різні, оскільки не пов'язані між собою: виборець може подати свій перший голос за кандидата однієї партії (чи «незалежного» кандидата), а другий – за список тієї ж або іншої партії. Таким чином, голосуючи, виборець здійснює два незалежні (не пов'язані між собою, взаємно не обумовлені) волевиявлення, які враховуються при підрахунку голосів також незалежно один від одного. І хоча технологічно обидві позначки, які засвідчують його два волевиявлення, виборець робить в одному бюлетені, наявність двох голосів у кожного виборця не викликає сумніву.

Цілком аналогічно кожен виборець повинен мати два голоси в умовах виборчої системи паралельного змішування¹⁸, яка передбачена чинним Законом «Про вибори народних депутатів України» [734], а також двома більш ранніми законами 1997 та 2001 рр. [729; 730]. Як і у випадку німецької виборчої системи, два волевиявлення виборця щодо підтримки кандидата в одномандатному окрузі і виборчого списку кандидатів, висунутих певною партією, є незалежними і жодним чином не взаємопов'язані.

Щоправда, змішана виборча система не обов'язково надає виборцю два голоси. Прикладом може бути естонська виборча система, в умовах якої виборець подає *один голос*,

мує комплект виборчих бюлетенів (наприклад, з окремими бюлетенями, кожен з яких містить виборчий список кандидатів лише однієї партії). Щоправда і в цьому випадку для голосування виборець використовує один із цих бюлетенів (див., зокрема, [207, с.308]). Подібна практика має місце, зокрема, на парламентських виборах в Аргентині [535, с.40].

¹⁷ Щодо методів голосування та виборчих систем, заснованих на порядковому голосуванні див. [322].

¹⁸ Паралельна виборча система застосовується на парламентських виборах у Литві [205, с.111]; така ж система знову запроваджена в Росії на виборах депутатів Державної Думи (див. [575]).

який, проте, зараховується як кандидату, так і партії – суб'єкту його висування. Таким чином, хоча голос виборця може бути врахований двічі (у різних складових виборчої системи), голосування виборця за кандидата і партійний список жорстко пов'язане, тобто виборець при голосуванні здійснює лише *одне волевиявлення* (див. [322, с.87]).

Певною мірою аналогічною є ситуація з голосуванням виборця в умовах пропорційної виборчої системи з відкритими списками кандидатів, коли виборець, голосуючи за увесь список, водночас відзначає одного або декількох кандидатів у *цьому ж списку*, віддаючи їм свої «преференції»¹⁹ [322, с.115] (див. також [1253, s.166]). Оскільки голосування за кандидата (кандидатів) у такому випадку допускається лише в межах вже обраного виборчого списку, це засвідчує можливість виборця здійснити лише *одне* (нехай дещо ускладнене за структурою) *волевиявлення*. Таким чином виборча система з відкритими списками надає виборцю *один голос*, щоправда, дещо ускладненої структури, що й виражається широко вживаним терміном «голосування з преференціями».

Деякі держави дозволяють виборцям в умовах пропорційного представництва голосувати за двох або більше кандидатів із різних партійних списків (т. зв. «розщеплення голосів»), або «панашаж» [205, с.93]). Хоча деякі автори розглядають такий спосіб голосування просто як застосування «особливо гнучких списків» (див., наприклад, [1339, p.211]), зазначимо, що у цьому випадку волевиявлення виборця стосовно підтримки різних кандидатів є незалежними, а отже, є підстави говорити про наявність у виборця *кількох голосів* (залежно від кількості кандидатів, яких він має право підтримати).

Принцип формальної рівності виборців (тобто вимога рівної кількості голосів у кожного виборця) має історичне значення у зв'язку з поширеним у минулому явищем т. зв. «плюрального вотуму». Інститут плюрального вотуму активно досліджувався на початку ХХ ст. Відомий російський правознавець того часу Л. Шалланд зазначав: «Рівне виборче право... протиставляється плюральному, тобто такій системі, при якій певній категорії осіб, які виділяються із загальної маси виборців своєю заможністю, освітою чи будь-якою іншою своєю властивістю, надається не один голос, а декілька. ...[У середині ХІХ ст.] максимальна кількість голосів, яка могла би бути зосереджена в одній особі, дорівнювала шести» [1186, с.85]. За спостереженням польських правознавців, «система багаторазового голосування (т. зв. плюральне голосування), яка мала застосування, серед інших, у Великій Британії та Бельгії у ХІХ і на початку ХХ ст., надавала деяким привілейованим громадянам право подання більш ніж одного голосу. На практиці це означало надання окремим групам громадян кількох голосів (*multiple vote*)» [1295, s.48].

Критерії, за якими виборцю надавалися додаткові голоси, були різними (див., зокрема, [1186, с.88-87, 94]. Свого часу плюральний вотум певної категорії виборців (*pater familias* – «глав сімейств») розглядався, за зауваженням Л. Шалланда, як «перехідний ступінь до виборчого права жінок», оскільки «сім'ї вотують однаково» [1186, с.93]. Цікаво, що деякі посткомуністичні країни (Україна у тому числі) на початку 1990-х років зіткнулися з певним рецидивом подібного «плюрального вотуму», який полягав у протиправній практиці голосування одного члена сім'ї за інших (як правило, чоловіка за дружину або батька за дорослих дітей). Явище «сімейного голосування» стало об'єктом особливої уваги Венеціанської комісії, яка різко засудила його [189, с.178]. Звернемо увагу, що плюральний вотум, особливо у його протиправній формі «сімейного голосування», порушує не лише принцип рівного права голосу (у його формальному аспекті), але й принцип одноразового голосування.

¹⁹ Таке голосування часом називають «преференційним». В окремих випадках, коли виборець може відзначити не одного, а декількох кандидатів зі списку, йому дозволяється сконцентрувати декілька преференцій на одному кандидаті; таке голосування називають «кумулятивним» (див. [205, с.106]).

Сьогодні плюральний вотум розглядається виключно як негативне явище, що порушує основні принципи виборчого права. Так, І. Дахова підкреслює: «Плюральний вотум розглядається як ситуація, коли виборці мають нерівну кількість голосів, що порушує першу вимогу принципу рівності» [181, с.203]. На думку Є. Бучковського, «заасада рівної кількості голосів виборців є запереченням голосування... плюрального, тобто наявності у деяких виборців можливості подати два або більшу кількість голосів на одній виборчій ділянці» [1254, s.93].

Очевидно, що вимога формальної рівності голосів виборців повинна застосовуватися в межах одних, окремо взятих виборів. Наявність кількох голосів у виборця на різних виборах, що проводяться одночасно на одній території (як це має місце під час загальних місцевих виборів, коли одночасно, однак у різних виборах обираються, наприклад, сільська, районна, обласна рада і сільський голова), не має відношення до принципу рівного виборчого права. Більше того, як зазначає В. Маклаков, «коли в окремих країнах... право голосу на муніципальних виборах надається не лише за місцем проживання, але й за місцем знаходження нерухомості, це навряд чи можна вважати плюральним вотумом, якщо мова йде про вибори до різних органів» [411, с.428]. Однак, якщо вважати, що місцеві (принаймні загальні) вибори є волевиявленням *народу*, а не окремих територіальних громад (див. підрозділ 1.6.4), така участь одного виборця у голосуванні на виборах навіть різних представницьких органів одного рівня (наприклад, на виборах різних міських рад) має кваліфікуватися як плюральний вотум.

Не можна вважати наявністю другого голосу у виборців проведення повторного голосування²⁰. У цьому випадку вимога рівної кількості голосів у всіх виборців застосовується лише в межах окремого голосування (тобто окремо для першого і другого «туру»), а також (у межах цього голосування) тільки до тих виборців, які мають право голосу у цьому голосуванні.

Наведені міркування дозволяють зробити висновок: *голос виборця – це окреме змістовно незалежне волевиявлення виборця під час голосування на конкретних виборах щодо вибору тієї чи іншої із числа запропонованих опцій* (кандидата, списку кандидатів, списку і окремого кандидата чи окремих кандидатів) незалежно від способу і технології здійснення цього волевиявлення; *кількість голосів виборця – це кількість таких окремих волевиявлень, не пов'язаних між собою змістовно, які виборець уповноважений здійснити при одному голосуванні в межах конкретних виборів.*

Отже, формальна рівність права голосу вимагає наявності у кожного виборця, який має право голосу на конкретних виборах, рівної кількості голосів як окремих незалежних волевиявлень щодо опцій, запропонованих для голосування.

Принцип формальної рівності права голосу, на перший погляд, повністю сприйнятий вітчизняним виборчим правом. Коментатори виборчого законодавства України практично однастайні у цьому відношенні. Так, автори коментаря Закону про парламентські вибори 2001 р. (в умовах застосування змішаної виборчої системи) вказують: «Проявом рівного виборчого права є наявність у всіх виборців при здійсненні акту голосування однакової кількості голосів» [254, с.21]; М. Баймуратов теж підкреслює важливість рівної кількості голосів у всіх виборців [256, с.50].

Тим більше дивно, що українське законодавство про вибори народних депутатів сьогодні містить очевидне порушення принципу рівного виборчого права в його формальному

²⁰ Інститут повторного голосування часто вважають синонімом «другого туру» у мажоритарній системі абсолютної більшості. Насправді цей інститут дещо ширший: повторне голосування може, зокрема, проводитися у випадку нерезультативності виборів в умовах мажоритарної системи відносної більшості. Так, відповідно до частини першої статті 103 Закону «Про вибори народних депутатів України», повторне голосування проводиться щодо двох чи більшої кількості кандидатів, які в одномандатному окрузі набрали найбільшу і водночас однакову кількість голосів [734] (див. також пункт 1 частини першої статті 87 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

розумінні. Хоча частина друга статті 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» прямо встановлює: «Кожний виборець має в одномандатному та загальнодержавному округах по одному голосу», всупереч цій загальній нормі частина десята статті 2 цього ж Закону обмежує лише *одним голосом* обсяг права голосу для двох категорій виборців: лише у загальнодержавному виборчому окрузі може голосувати, по-перше, виборець, який проживає або на день голосування перебуває на території іноземної держави; по-друге, виборець, якому тимчасово змінено місце голосування (без зміни виборчої адреси) на іншу виборчу дільницю поза межами одномандатного округу, до якого виборець віднесений за його виборчою адресою [734].

Частина десята статті 2 була відсутня у первинній редакції Закону від 17 листопада 2011 р. [733]. Її поява мотивована рішенням Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року у справі про віднесення закордонних виборчих дільниць до виборчих округів у місті Києві [973] безпосередньо щодо виборців, які проживають або перебувають за межами держави й опосередковано – щодо виборців, які змінили місце голосування без зміни виборчої адреси.

Критичним у цьому відношенні став несподіваний і нелогічний, такий, що жодним чином не базується на основних принципах виборчого права висновок, зроблений Конституційним Судом в абзаці четвертому пункту 4 мотивувальної частини зазначеного рішення, про те, що виборці, які проживають або перебувають за межами України, «за існуючою пропорційно-мажоритарною виборчою системою *реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи*» (курсив наш. – Ю.К.) [973]. Поява такого твердження незрозуміла, оскільки в абзаці другому пункту 3 мотивувальної частини того ж рішення Суд констатував, що принцип рівного виборчого права забезпечується, зокрема, «наявністю у них (громадян. – Ю.К.) рівної кількості голосів». Зрештою, цей аспект рівного виборчого права був підкреслений Конституційним Судом України, який ще у 1998 р. відніс до змісту рівного виборчого права, зокрема, рівні для всіх громадян засади участі у виборах та наявність у них рівної кількості голосів (абзац перший пункту 13 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року у справі про вибори народних депутатів України [940]). Тому лише здивування можуть викликати апологетичні спроби обґрунтувати таке рішення Конституційного Суду України вимогами дотримання принципу рівного виборчого права²¹.

Обмеження обсягу права голосу певної категорії виборців на підставі їх місця проживання (перебування) є порушенням конституційного принципу рівного виборчого права у його формальному аспекті. Це класичний приклад дискримінації за ознакою місця проживання (перебування), забороненої статтею 24 Конституції; крім того, вона є порушенням статті 22 (щодо заборони звуження змісту й обсягу права) та статті 64 (обмеження конституційного права підзаконними актами). Як курйоз зауважимо, що навіть з міркувань політичної доцільності (взагалі кажучи, неприпустимих при забезпеченні основних принципів виборчого права) важко пояснити, чому обмежили у праві голосу українських дипломатів, які представляють державу за кордоном.

Встановлене обмеження є грубим порушенням принципу рівного виборчого права, яке потребує негайного усунення з огляду на вимоги як Конституції, так і зобов'язальних міжнародних виборчих стандартів. На жаль, це порушення не було усунуте перед позачерговими парламентськими виборами 2014 року. Можливі способи вирішення цієї

²¹ Спроби апологетики зазначеного рішення Конституційного Суду України, здійснені у роботі [246], не витримують критики у першу чергу з точки зору співвідношення між принципами права і звичайними нормами-правилами. Констатація відсутності чи недостатності законодавчо встановлених механізмів забезпечення дотримання принципів права та суб'єктивних прав громадян повинна була б мати наслідком висновок про необхідність встановлення таких механізмів, а не про необхідність порушення (відмови від дотримання) конституційного принципу рівності виборчих прав громадян в умовах конституційної заборони їх дискримінації за будь-якою ознакою.

проблеми, з огляду на правову природу рішень Конституційного Суду України, виключають просту зміну відповідних положень закону. Обхідним розв'язанням цього клубка суперечностей могла б стати відмова від застосування виборчої системи паралельного змішування і перехід до системи, у межах якої усі виборці мають по одному голосу. Хоча це не усуває доктринальних аспектів проблеми, очевидно, що послідовне проведення логіки, яку застосував Конституційний Суд, в умовах наявності у виборця лише одного голосу призводила б не до *звуження обсягу права голосу* і тим самим порушення принципу *рівного виборчого права*, а до *позбавлення права голосу* виборців відповідних категорій, а отже, порушення принципу *загального виборчого права*. Більш кардинальним розв'язанням могла б бути пропозиція щодо прямого закріплення в Конституції України положення про те, що на загальнонаціональних виборах усі виборці мають рівну кількість голосів, висловлена М. Оніщуком [597, с.105]; таким чином, створена рішенням Конституційного Суду проблема була б остаточно вирішена. Щоправда, це вимагає внесення змін до розділу III Конституції України.

Зазначимо, що свого часу подібна норма існувала у виборчому праві Японії: після виборчої реформи 1994 р. в умовах змішаної виборчої системи (аналога німецької системи) передбачалося, що «громадяни, які проживають за кордоном, можуть голосувати лише за депутатів, які обираються за системою пропорційного представництва», тобто «не можуть голосувати в одномандатних округах до Палати представників і на виборах до Палати радників (які обираються по префектурах)» [1149, с.177, 181]. Проте Верховний суд Японії у 2005 р. визнав таке обмеження доступу до виборів неконституційним; на думку Суду, «обмеження виборчого права неприпустиме, якщо на те немає неподоланих причин, а вони визнаються неподоланими тільки тоді, коли справедливість проведення виборів стає без такого обмеження винятково складною»; у відповідь на аргументацію про неможливість забезпечити виборців за кордоном належною інформацією, щоб вони ефективно могли голосувати в одномандатних округах, Суд вирішив, що «подібне твердження у глобальному інформаційному суспільстві неймовірне» [1149, с.177].

Останнім часом у вітчизняному середовищі експертів у сфері виборчого права дещо відродився інтерес до мажоритарних виборчих систем у багатомандатних округах (див. [322, с.54]), зокрема, у зв'язку з обговоренням варіантів виборчих систем для місцевих виборів²². Свого часу виборча система такого типу застосовувалася в Україні на виборах депутатів обласних і районних рад 1998 та 2002 рр. на підставі Закону про місцеві вибори 1998 р. [726], а також на виборах Сенату в Польщі до 2011 р. (див., наприклад, [1405]).

Розуміння вимоги рівної кількості голосів в умовах такої системи має свою специфіку: при встановленні результатів виборів у багатомандатному окрузі до уваги беруться голоси виборців, подані за *кожного конкретного кандидата*; отже, кожен виборець мав декілька голосів. Таке розуміння поняття голосу виборця передбачалося вітчизняним виборчим законодавством (див. частину четверту статті 46 Закону про місцеві вибори 1998 р. [726]); це розуміння також відповідало як польському виборчому законодавству (див. частину першу статті 206 Виборчої ординації 2001 р. [1405]), так і польській доктрині виборчого права (див., наприклад, [1374, s.250]).

Класична мажоритарна система у багатомандатному окрузі передбачає, що кожен виборець має стільки голосів, скільки в окрузі розподіляється мандатів; таким чином, голосуючи, виборець відзначає у виборчому бюлетені на рівних засадах відповідну кількість кандидатів, кожному з яких він віддає свій голос (здійснює своє волевиявлення). Проте таке твердження не розв'язує до кінця проблему формальної рівності права голосу.

²² Мажоритарні системи з кількामандатними округами пропонувалися для виборів районних та обласних рад проектами Виборчого кодексу України 2010 та 2015 років [875; 878] та одним із проектів Закону про місцеві вибори 2015 р. [894].

Очевидно, виборець, як правило, не зобов'язаний здійснювати власне волевиявлення при голосуванні²³. Тому на практиці виборець, який має декілька голосів, може скористатися не всіма наданими йому можливостями здійснити своє волевиявлення, а отже, подати менше голосів, ніж він має відповідно до виборчої системи. Таким чином, виборчий бюлетень, в якому виборець висловив підтримку меншій кількості кандидатів, ніж мандатів у відповідному окрузі, тобто використав меншу кількість голосів (здійснив менше позитивних волевиявлень), повинен вважатися дійсним. Така позиція виражена, зокрема, киргизькими правознавцями: «якщо виборчий округ п'ятимандатний, кожен виборець має п'ять і менше голосів. Тобто він може віддати свій голос тільки одному, двом, трьом, чотирьом або п'яти кандидатам, але не більше. І рівність у цьому випадку обмежена верхньою межею кількості голосів, які має кожен виборець» [406, с.21]. Український законодавець розв'язав цю проблему інакше: дійсними при голосуванні у багатомандатному окрузі вважалися бюлетені з довільною кількістю позитивних голосів, поданих на підтримку кандидатів²⁴. Можливість виборця використати більшу кількість голосів, ніж мандатів в окрузі, взагалі кажучи, ставить під сумнів дотримання вимоги формальної рівності.

Ситуація ускладнюється у разі використання на виборах при застосуванні мажоритарної системи багатомандатних округів з різною кількістю мандатів. Сформульована вище вимога (виборець має стільки голосів, скільки мандатів в окрузі) очевидним чином порушує формальну рівність права голосу виборців, які голосують на тих же виборах в *округах різної магнітуди* (тобто із різною кількістю мандатів).

Закон про місцеві вибори 1998 р. уникав цієї проблеми, оскільки передбачав утворення багатомандатних округів із рівною кількістю мандатів (від двох до п'яти); кількість мандатів у кожному з таких округів залежала від кількості територіальних одиниць у складі району чи області (див. частини четверту та п'яту статті 5 зазначеного Закону [726]). Тим не менше припустимість різної кількості мандатів в округах у різних адміністративно-територіальних одиницях, а отже, різної кількості голосів виборців у різних районах чи областях дало підставу деяким дослідниками стверджувати про порушення принципу рівності, оскільки «чим більше зазначених адміністративно-територіальних одиниць існує в межах відповідної області, тим менше їхнє населення має право обирати депутатів до обласної ради» [428, с.68]. Однак з цією точкою зору погодитися не можна, якщо вважати вибори кожної окремої обласної чи районної ради окремими виборами, незалежними від інших, із власним виборчим процесом та його суб'єктами. Тому, взагалі кажучи, про рівність права голосу можна говорити лише стосовно виборців, які мають таке право на цих конкретних виборах; порівняння обсягу права голосу різних виборців на різних виборах не повинно мати відношення до принципу рівного виборчого права. Отже, порушення формальної рівності у цьому випадку і з цієї точки зору не було.

Проте застосування округів різної магнітуди *на тих же виборах* знає практика деяких країн. Цікаво, що розв'язання проблеми формальної рівності у таких випадках знаходять на діаметрально протилежних доктринальних засадах.

У Росії застосування багатомандатних округів в умовах мажоритарної системи має місце на виборах представницьких органів деяких суб'єктів федерації чи на муніципальних виборах. Розв'язання проблеми кількості голосів виборців на таких виборах досягається за допомогою послідовного дотримання вимоги формальної рівності виборців. Як вказує І. Видрін, «всі виборці мають рівну кількість голосів стосовно один одного, і ця кількість

²³ Це твердження складає зміст принципу факультативного голосування, який розглядається нижче; див. підрозділ 7.5.

²⁴ Відповідно до частини третьої статті 45 Закону про місцеві вибори 1998 р., серед підстав для визнання такого бюлетеня недійсним зазначалися лише відсутність волевиявлення (позначок) взагалі або підтримка одночасно одного чи декількох кандидатів та опції «проти всіх» [726].

збігається з кількістю мандатів, що розподіляються... У багатомандатних округах з різною кількістю мандатів кожен виборець має кількість голосів, яка дорівнює кількості мандатів, які підлягають розподілу у виборчому окрузі з найменшим числом мандатів, або один голос» [145, с.19]. Таке розв'язання закріплене у частині другій статті 5 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582] і базується на правовій позиції, висловленій Конституційним судом РФ: «використання такої виборчої системи [з виборчими округами різної магнітуди. – Ю.К.] повинно супроводжуватися належними гарантіями участі громадян у виборах на рівних засадах, що вимагає також... наділення кожного виборця одним голосом або однаковою кількістю голосів. За дотримання цієї умови одночасне проведення виборів в одно- і багатомандатних виборчих округах не веде до порушення конституційного принципу рівності виборчих прав» (пункт 4 мотивувальної частини постанови Конституційного суду РФ від 23 березня 2000 р. [696, с.18]. Проте слід підкреслити, що у разі наявності у виборця меншої кількості голосів, ніж магнітуда округу, виборча система вже не є класичною мажоритарною системою у багатомандатному окрузі; такі виборчі системи називаються системами обмеженого голосу, а у крайньому випадку наявності у виборця лише одного голосу у багатомандатному окрузі – *системою єдиного неперехідного голосу* – і кваліфікуються як «напівпропорційні системи» (див. [322, с.55; 1394, р.40]). Таким чином, послідовне дотримання принципу формальної рівності права голосу при використанні округів різної магнітуди на основі більшості (а не пропорційного представництва) має наслідком фактичне застосування різних виборчих систем у різних округах на тих же виборах, зокрема, звернення до системи єдиного неперехідного голосу.

Діаметрально протилежне розв'язання цієї проблеми прийняла Польща, яка протягом тривалого часу (від 1989 р. до прийняття Виборчого кодексу у 2011 р.; див. [1432, s.286]) застосовувала мажоритарну систему багатомандатних округів на виборах до Сенату – верхньої палати парламенту. Так, відповідно до виборчого закону 2001 р. сенатори обиралися у виборчих округах магнітудою від двох до чотирьох мандатів (частина друга статті 191 Виборчої ординації 2001 р. [1405]). Стаття 201 цієї ординації встановлювала, що виборець при голосуванні може відзначати у бюлетені стільки кандидатів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, або меншу кількість. Відповідно до визначення поняття «голос виборця», запропонованого та обґрунтованого вище, доходимо висновку, що на виборах до Сенату польські виборці мали від 2 до 4 голосів залежно від округу, що означало відсутність формальної рівності права голосу на таких виборах. Підкреслимо, що така ситуація не означала порушення ані Конституції Польщі, частина друга статті 97 якої не передбачає засади рівного виборчого права («рівності виборів» у термінології, прийнятій у польському виборчому праві) стосовно виборів до Сенату, ані європейських виборчих стандартів, які не вимагають обов'язкового застосування основних принципів виборчого права до виборів верхніх палат парламентів. Таким чином, у Польщі застосування мажоритарної системи багатомандатних округів із різною магнітудою реалізовувалося ціною відмови від принципу рівного виборчого права для відповідних виборів.

Дотримання чи порушення принципу рівного виборчого права на виборах до Сенату широко дискутувалася у дослідженнях польських правознавців. Проте їх позиція щодо формальної рівності виборців у цьому питанні виявилася достатньо суперечливою. З одного боку, сам спосіб встановлення результатів виборів (підрахунку підлягають не бюлетені, заповнені виборцями, а окремі волевиявлення стосовно кожного конкретного кандидата) змушували науковців визнавати, що «кількість голосів, які має виборець, залежить від виборчого округу, в якому він голосує» [1254, s.91]. Водночас спостерігається тенденція довести дотримання формальної рівності голосів виборців, обов'язкової на всіх інших виборах у Польщі, також і на виборах до Сенату. Так, на думку М. Хмая і В. Скушidla, застосування округів з різною кількістю мандатів має наслідком лише те, що

«сила голосу не однакова» [1295, s.51]; подібно К. Складовський вважає, що відсутність вказівки у Конституції Польщі на рівність виборів до Сенату означає незастосування лише «засади рівності виборів у матеріальному значенні» [1432, s.279]. Є. Бучковський стверджує: «не можна робити висновку, що у виборах до тих органів [де виборці мають різну кількість голосів. – Ю.К.] не діє засада формальної рівності», аргументуючи це відсутністю можливості кумулятивного голосування²⁵, внаслідок чого «різна кількість голосів не робить різним вплив конкретних виборців на результати виборів у конкретному виборчому окрузі» [1254, s.93]. Таким чином, «захист» вимоги рівної кількості голосів зводився до обмеження його застосування лише кожним окремим округом, що робило відповідну вимогу практично беззмістовною.

Бажання обґрунтувати дотримання формальної рівності права голосу на виборах до Сенату, по суті, призводить до суперечливого розуміння поняття голосу виборця та істотної зміни розуміння самого принципу: як аргументує Є. Бучковський, «виборець подає один голос за двох або трьох кандидатів на сенаторів» [1253, s.137]. Неважко бачити, що насправді має місце *одноразове голосування* виборця шляхом одночасного подання усіх наявних у нього голосів. Як зазначають дослідники, «приписи виборчих законів пропонують інший підхід до питання формальної рівності. Виборча ординація до Сейму і Сенату 2001 р. у ст. 2 встановлює, що “голосувати можна тільки один раз”. ... законодавець, бажаючи зберегти спільне регулювання виборчих процедур до Сейму і до Сенату, змушений був модифікувати класичне формулювання засади “одного голосу” (без сумніву, основним приводом такого стану справ є факт володіння виборцем більшою кількістю голосів на виборах до Сенату)» [1254, s.91]. Проте принцип одноразового голосування за своїми змістом, природою та обсягом регулювання істотно відрізняється від принципу рівного виборчого права у його формальному значенні (див. підрозділ 7.4), і фактична підміна одного принципу іншим не вирішує питання формальної рівності голосів виборців у багатомандатних округах з різною магнітудою. Тому слід визнати, що в умовах виборчого законодавства Польщі 2001 р. на виборах до Сенату не дотримувався принцип рівності права голосу у його формальному аспекті. Зазначимо, що ця проблема (як і дискусія навколо неї) втратила практичне значення для польського виборчого права після реформування виборчої системи на виборах до Сенату: Виборчий кодекс Польщі 2011 р. передбачає обрання сенаторів в одномандатних округах.

Польський досвід щодо аналізу проблеми формальної рівності права голосу становить також значний інтерес у зв'язку з тривалою дискусією щодо інституту голосування за дорученням. Незважаючи на негативне ставлення науковців до такого механізму подання голосу, які неодноразово висловлювали твердження про те, що такий механізм порушує принцип рівної кількості голосів²⁶ (див., наприклад, [1434, s.122; 1455, s.47-48]), Виборчий кодекс Польщі 2011 р. запровадив голосування за дорученням (статті 54-61 [1380]). Відповідні законодавчі положення були оскаржені як такі, що порушують низку конституційних засад, у тому числі принцип рівного виборчого права. Конституційний трибунал Польщі у своєму рішенні від 20 липня 2011 р. заперечив твердження, що представник диспонує двома голосами – власним голосом і голосом довірителя, визнавши, що «представник голосує не від свого імені, а від імені виборця, який доручив йому себе представляти. Голос, яким розпоряджається представник від імені виборця, не тотожний голосу, яким він розпоряджається від свого імені. Виборець, який уповноважив представника, не втрачає своїх виборчих прав (якщо виборець, який оформив представництво, проголосує раніше, ніж представник, уповноваження представника припиняється в силу

²⁵ Як відомо, кумулятивне голосування дозволяє виборцю надати більше ніж один (із числа наявних у нього) голос одному кандидату; див. [205, с.92-93; 322, с.54].

²⁶ Польський конституціоналіст С. Гебетнер прямо стверджує, що «голосування за дорученням фактично означає плюральне голосування» [1346, s.149].

закону). Отже, представник не має двох голосів» (див. [1354, s.158]). Хоча у нормативному сенсі таке рішення Конституційного Трибуналу вирішило проблему, доктринально воно зазнало обґрунтованої критики (див., наприклад, [1245, s.107]). Зокрема, К. Скотніцький слушно зауважив, що формально представник дійсно голосує від імені довірителя, «але у дійсності це означає, що представник має два голоси: свій і довірителя. І саме з метою уникнення надмірної кумуляції голосів у руках одної особи встановлюється обмеження на кількість отриманих доручень» [1435, s.123]. Вирішальною тут виступає відмінність доручення голосування, публічноправового за своїм характером, від цивільноправового доручення. Як слушно зазначає А. Раковська, «наскільки у цивільному праві інституція представника сконструйована так, що надає примат волі довірителя, настільки у виборчому праві воля того, хто надає повноваження, не охороняється жодним чином і через це тратить будь-яке значення» [1419, s.74]. Німецькі дослідник Д. Нолен і Ф. Гротц поділяють таку позицію, зазначаючи: «немає гарантії, що голос, поданий представником – а отже, можливо, навіть результати виборів – відображають волю первинного виборця. Представник може використати цю процедуру для отримання додаткового голосу і таким чином порушити принцип рівного права голосу» [1459, p.69].

На наше переконання, останні аргументи є вирішальними, якщо прийняти запропоноване нами вище розуміння голосу як окремого волевиявлення громадянина. Оскільки реальне волевиявлення в акті голосування за таким механізмом здійснює представник, а реальний контроль відповідності його волевиявлення волі довірителя відсутній, слід визнати, що доручення надає представнику додатковий голос.

Взагалі кажучи, пряме обрання двопалатного вищого представницького органу часто призводить до порушення принципу рівного права голосу у його формальному розумінні на виборах принаймні одного з них. Вітчизняна історія виборів знає такі приклади з часів комуністичного режиму на прикладі Верховної Ради СРСР (двопалатного органу, який складався з Ради Союзу та Ради Національностей), вибори до якої описані, зокрема, у роботі радянського правознавця А. Кіма [303]. Вибори депутатів Ради Союзу (до 1989 р.) проводилися в одномандатних округах з приблизно рівною кількістю мешканців у них в межах усього СРСР, тоді як система округів з виборів до Ради Національностей мала істотні особливості. Як зазначав А. Кім, «національності, які мають однойменні державні чи автономні утворення, незалежно від їх чисельності, представляються у Раді Національностей Верховної Ради СРСР рівним числом депутатів... Кожна союзна республіка представляється 25 депутатами, автономна республіка – 11 депутатами, автономна область – 5 депутатами і національний округ – одним депутатом» [303, с.145]. Оскільки автономні республіки, автономні області та національні округи входили до складу союзних республік, на виборах до Ради Національностей виборці мали або один голос (в одномандатних округах, утворених на території союзної республіки, однак не на території автономних утворень), або два голоси (відповідно в окрузі на території союзної республіки та в окрузі на території автономного утворення). Зокрема, виборці на території Української РСР (у складі якої не існувало автономних одиниць) мали на цих виборах по одному голосу; водночас виборці на території, наприклад, Башкирської АРСР, яка входила до складу Російської РФСР, чи Нахічеванської АРСР, яка входила до складу Азербайджанської РСР, мали по два голоси. Хоча А. Кім і стверджував, що «це не порушує рівного виборчого права, оскільки тут послідовно забезпечується рівне представництво особливих інтересів національностей і народностей СРСР» [303, с.145], насправді формальна рівність голосів виборців на виборах до Ради Національностей Верховної Ради СРСР не дотримувалася. Щоправда, таке порушення рівності могло бути виправдане, оскільки певною мірою відображало (нехай і формально) федеративний устрій СРСР,

в умовах якого припустимо, щоб одна з палат обиралася з порушенням рівності виборчого права, проте забезпеченням рівного представництва суб'єктів федерації.

Однак зазначені засади представництва породили відверту нерівність права голосу на виборах народних депутатів СРСР 1989 р. Відповідно до унікальної виборчої системи, передбаченої союзним законом 1988 р., народні депутати СРСР, які склали єдиний орган – 3'їзд народних депутатів, – обиралися за трьома підсистемами (у трьох групах). Організація виборів перших двох з них повторювала описане вище обрання депутатів Ради Союзу та Ради Національностей. Третя група депутатів представляла безпрецедентний для історії виборчого права інститут «народних депутатів від громадських організацій»²⁷; останні обиралися «на їх з'їздах, конференціях або пленумах їх загальносоюзних органів» (стаття 1 союзного Закону 1988 р. [727]). Отже, учасники таких з'їздів чи пленумів мали додатковий голос²⁸ порівняно із звичайними виборцями. Проте навіть якщо не брати до уваги вибори «народних депутатів від громадських організацій», які законом навіть не визнавалися загальними²⁹, виборці, які голосували «в округах», мали два або три голоси – один голос у територіальному виборчому окрузі³⁰ та по одному у кожному з національно-територіальних виборчих округів, до яких належав виборець, оскільки у союзних республіках на території автономних одиниць існували дві незалежні системи національно-територіальних округів³¹. Підкреслимо, що, на відміну від попередніх виборів, де обиралися окремо дві палати, на виборах 1989 р. у всіх виборчих округах обиралися депутати, які склали *єдиний* представницький орган – 3'їзд народних депутатів СРСР. У зв'язку з цим частина першої статті 3 зазначеного Закону встановлювала специфічне розуміння принципу рівного виборчого права: «Вибори народних депутатів СРСР від виборчих округів є рівними: виборець по кожному виборчому округу має один голос». Очевидно, що насправді рівності права голосу у формальному аспекті на виборах 1989 р. цей Закон не забезпечував.

Підсумовуючи, зазначимо, що формальна рівність права голосу виборця як вимога рівної з іншими виборцями кількості голосів, якими може скористатися кожен виборець, забезпечується в основному нормативно. Процедурне забезпечення належної реалізації цього принципу здійснюється через механізми і технології голосування (див. підрозділ 7.1). Ці механізми, як справедливо зауважує Ю. Барабаш, забезпечують *рівні можливості* щодо здійснення свого волевиявлення під час голосування [434, с.519] (у термінології М. Бондаря – «рівність умов при здійсненні права голосувати» [616]). Зауважимо водночас, що за умов *строгого дотримання змісту* формальної рівності права голосу процедури голосування допускають відповідну *нерівність можливостей* у реалізації рівного права голосу у формі позитивної дискримінації певних категорій виборців з особливими потребами (оскільки виборцям без таких особливих потреб доступ до більшості альтернативних механізмів голосування не надається).

²⁷ Щодо більш детального аналізу виборчої системи, за якою проводилися вибори народних депутатів СРСР 1989 р., див. [82, с.11-14].

²⁸ Деякі з таких учасників мали по два і навіть три голоси, оскільки керівні посадовці таких «громадських організацій», як ВЛКСМ, професійні спілки, Комітет радянських жінок, Академія наук СРСР та інші, як правило, входили до складу ЦК КПРС та інших із зазначених організацій.

²⁹ Відповідно до частини першої статті 2 союзного Закону 1988 р. загальними проголошувалися лише «вибори народних депутатів від округів» [727].

³⁰ Відповідно до статті 16 союзного Закону 1988 р. [727], територіальні виборчі округи утворювалися з рівною кількістю виборців на всій території СРСР.

³¹ Відповідно до частини першої статті 17 союзного Закону 1988 р. [727], національно-територіальні виборчі округи утворювалися за нормами: 32 округи в кожній союзній республіці, 11 округів у кожній автономній республіці, 5 округів у кожній автономній області і один виборчий округ у кожному автономному окрузі (автономні республіки, автономні області та автономні округи входили до складу деяких союзних республік, в основному – РРФСР).

3.2.2. Матеріальна рівність права голосу

Принцип рівного виборчого права стосовно права голосу не вичерпується вимогою формальної рівності (рівності кількості голосів). Не менш важливим загальноновизнаним аспектом рівності активного виборчого права є вимога матеріальної рівності³² голосів виборців. Проте точний зміст цієї вимоги тлумачиться по-різному у різних національних правових доктринах.

Загальний вираз вимоги матеріальної рівності активного виборчого права полягає в «однаковому значенні голосу кожного виборця для формування представницьких органів влади» [434, с.519]; іноді в цьому контексті використовується термін «однакова сила (вага) голосу». Однак таке твердження дуже широке і допускає тлумачення, достатньо різні за змістом і наслідками.

Венеціанська комісія формулює цей принцип у вигляді дуже широкої вимоги: «Мандати у виборному органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами» (пункт 2.2 Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.146]). Таке формулювання також може допускати різні тлумачення.

Одне з досить поширених розумінь цієї вимоги виводить її на рівень встановлення *норми представництва* у виборному органі. Так, В. Шаповал вказує, що матеріальна рівність голосів виборців «забезпечується єдиною нормою представництва» [1194, с.322]. При такому підході дослідники часом просто ототожнюють зміст вимоги матеріальної рівності права голосу з єдиною нормою представництва. Так, Д. Худолей вважає, що «єдина норма представництва» забезпечується тим, що «кожний член виборного органу повинен представляти приблизно однакову кількість виборців» [1158, с.17]; Т. Герасименко у цьому контексті говорить про «представництво депутатом рівної кількості жителів» [158, с.12]. На однакову норму представництва як аспект матеріальної рівності голосів вказують деякі польські науковці³³ (див., наприклад, [1295, s.49; 1439, s.209]). Киргизькі правознавці навіть запроваджують поняття «право виборця на рівне з іншими виборцями представництво депутатів» [406, с.21]. Таке розуміння є дещо необережним у доктринальному сенсі, оскільки провокує уявлення про груповий (територіальний) характер представництва, а не про політичне представництво народу. Слід враховувати, що поняття «норма представництва» є лише *розрахунковим показником*, який може слугувати кількісним критерієм дотримання матеріальної рівності голосів виборців, а не позначенням групи виборців (чи навіть мешканців), які представлені у виборному органі тим чи іншим депутатом. Вільний мандат депутата (особливо депутата парламенту) означає, що кожен депутат є представником не «свого» округу, а народу як цілого незалежно від способу обрання (див. підрозділ 1.6.2).

Цитоване вище формулювання, запропоноване Венеціанською комісією, найбільш просто реалізується у випадку застосування одномандатних округів. Тому природно, що на виборах одноосібного органу (президента держави, сільського, селищного, міського

³² Німецькі правознавці вважають, що вимога рівності як умови демократії виходить за межі формально-правового статусу особи, що визначається громадянством, і «передбачає існування деякого внутрішнього субстрату, так званої матеріальної рівності... У цьому сенсі рівність розглядається як однорідність суспільства, що існує незалежно від права» [167, с.41].

³³ Варто вказати на спробу запровадження кількісного показника «рівності сили голосу» в умовах польської виборчої системи багатомандатних округів. Б. Міхаляк пропонує вимірювати дотримання такої рівності через розрахунок «частки від ділення норми представництва (для усієї держави) на окружну норму представництва» [1439, s.212]. Як зазначає дослідник, відхилення цього показника від одиниці є мірою відхилення «сили голосу» виборця у відповідному окрузі від загальнодержавного показника, який визначає «рівність сили голосу», тобто матеріальну рівність активного виборчого права. Зауважимо, що у випадку одномандатних округів цей показник математично ідентичний до традиційного показника відхилення кількості виборців в окрузі від середнього значення.

голови), які проводяться в єдиному одномандатному окрузі, усі виборці перебувають в однакових умовах, і тому не виникає проблеми забезпечення принципу матеріальної рівності права голосу. Це, однак, не означає, що на таких виборах «принцип рівного виборчого права у матеріальному значенні втрачає свій сенс» [6, с.13]. Подібна ситуація *автоматичного* забезпечення матеріальної рівності права голосу виникає також на виборах представницького органу за системою пропорційного представництва в єдиному багатомандатному виборчому окрузі (як це мало місце на виборах народних депутатів України 2006 та 2007 рр.).

У випадку обрання представницького органу з використанням систем одномандатних округів ні у дослідників, ні у законодавців не викликає сумніву, що ця вимога означає *рівний кількісний розмір* таких округів; розбіжність тут існує лише у тому, мова повинна йти про рівну кількість *мешканців* (громадян), чи рівну кількість *виборців* у таких округах; іноді дослідники навіть не помічають відмінності між цими варіантами, вказуючи поряд обидва критерії (див., наприклад, [1117, с.15]). Так, коментатор статті 71 Конституції України вказує на необхідність «утворення одномандатних виборчих округів з приблизно рівною кількістю виборців, що гарантує єдину норму представництва», тоді як коментатор статті 76 Конституції вважає, що «за умов мажоритарних виборчих систем одномандатні (уніномінальні) виборчі округи повинні бути загалом рівними за кількістю мешканців» [433, с.351, 368]. Про кількість мешканців в окрузі як критерій забезпечення матеріального аспекту рівності говорить А. Сокаля [1439, с.209]. Експерти ОБСЄ/БДПЛ допускають можливість застосування будь-якого з цих двох критеріїв: «При мажоритарних виборчих системах рівне виборче право означає, що розмір електорату чи населення виборчих округів повинен бути приблизно рівним» [1324, р.23].

У випадку багатомандатних виборчих округів (незалежно від того, чи застосовується принцип більшості, чи пропорційне представництво) вимога матеріальної рівності у формулюванні Венеціанської комісії означає, що розмір виборчого округу повинен бути пропорційним до його магнітуди (кількості мандатів, які у ньому розподіляються); однак точним критерієм розміру округу також можуть бути різні кількісні величини. Як вказує П. Гаррон, практика різних держав застосовує як критерій кількості мешканців (іноді з урахуванням мешканців, що належать до національних меншин), так і критерій кількості зареєстрованих виборців, а іноді – навіть кількість виборців, які проголосували на виборах³⁴ [1342, р.16].

На нашу думку, критерій кількості мешканців не відповідає первинному розумінню матеріального аспекту принципу рівного активного виборчого права. Якщо мова йде про рівність *права голосу*, непослідовно за критерій брати кількість *мешканців*, істотна частка яких *не наділені правом голосу* (неповнолітніх, недієздатних, у відповідних випадках – іноземців та апатридів) і водночас часто не враховує громадян держави, які, маючи право голосу, проживають за її межами. Така кількісна характеристика не повинна вважатися адекватним критерієм для визначення (нехай і наближеного) рівної сили голосу кожного *виборця*. Тому не можна погодитися з твердженням К. Чапліцького, що «кількість мешканців, які припадають на один мандат у виборах до колегіальних органів, визначає матеріальну рівність голосу виборця (рівність сили голосу)» [1381, с.495]. Лише в умовах рівної (пропорційної до магнітуди у разі багатомандатного округу) кількості *виборців* можна вести мову про матеріальну рівність *голосів*, яка полягає у тому, що «голоси ви-

³⁴ Прикладом виборчої системи, де кількість мандатів, що розподіляються в окрузі, залежить від рівня участі виборців у голосуванні, є виборча система, що застосовується у Чеській Республіці. П. Узембло називає такі округи «змінними» (див. [1455, р.72]); ми пропонуємо термін «округи з нефіксованою магнітудою» [322, с.22]. Виборча система з такими регіональними округами (які, на відміну від територіальних виборчих округів, запропоновано називати «виборчими регіонами») запропонована проектами Виборчого кодексу України 2010 та 2015 рр. [875; 878] (див. також [318]).

борців повинні мати однакову “вагу”» [1194, с.322]; інші дослідники формулюють цю вимогу як «встановлення рівного юридичного значення голосу кожного виборця» [1158, с.17] чи як вимогу, щоб «значення голосу кожного виборця, т. зв. сила голосу, була однаковою» [1310, с.45].

Акцент на кількості мешканців скоріше відповідав би розумінню цього принципу як вимоги рівного представництва *громадян*, що дуже мало пов’язано з правом голосу, проте, як ми вже звертали увагу, стимулює неадекватні уявлення про територіальну (групову) природу представництва, що сьогодні є історичним анахронізмом. Тому слід погодитися із зауваженням К. Складовського, що «норма представництва визначає кількість виборців, яка припадає на один мандат, а не кількість виборців, представлених одним представником» [1432, с.274].

Матеріальна рівність голосів є принципово приблизною; як зазначає В. Шишкін, «в будь-якому законодавстві передбачено певну межу відхилення в кількості виборців у одномандатних виборчих округах. В Україні таку межу встановлено у статті 18 Закону, тобто допускається відхилення від кількісної рівності числа виборців як нездійсненого абсолюту» [585]. Польський правознавець К. Чапліцький вказує: «матеріальна рівність виборів є тому певною директивою, яку законодавець повинен намагатися реалізувати, усвідомлюючи, що її реалізація в повному обсязі є неможливою» [1381, с.604]. В розумінні рівної кількості виборців в одномандатному окрузі ця вимога *приблизно* досягається за рахунок нормативного встановлення припустимого максимального відхилення реальної кількості виборців у виборчому окрузі від середньої³⁵. Так, вітчизняне виборче законодавство передбачає, що відхилення кількості голосів виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати 12% орієнтовної середньої кількості виборці в одномандатних округах (пункт 1 частини другої статті 18 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). У минулому ця вимога була навіть більш жорсткою; так, Закон у редакції 1997 р. передбачав, що максимальне відхилення не може перевищувати 10% (частина четверта статті 7 Закону [729]); аналогічну норму містив Закон 2001 р. (частина третя статті 16 [730]). Закон про місцеві вибори 2004 р. встановлював навіть максимальне відхилення чисельності виборців в одномандатних округах на рівні 5% (частина перша статті 17 зазначеного Закону [721]).

Російське законодавство достатньо складно вирішує питання забезпечення матеріальної рівності голосів виборців на виборах депутатів Державної Думи, оскільки змушене враховувати федеративний устрій держави. По-перше, розподіл кількості одномандатних округів між суб’єктами федерації здійснюється відповідно до кількості виборців (а не мешканців) на підставі простої квоти за методом найбільших остач³⁶ з певною модифікацією: кожен суб’єкт федерації повинен отримати щонайменше один округ незалежно від того, наскільки малою є чисельність виборців у межах такого суб’єкта (частина друга – шоста статті 12 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]). Обмеження відхилення кількості виборців в окрузі від середньої (як і сама середня кількість виборців в окрузі, яка тлумачиться як «середня норма представництва») встановлюються для кожного суб’єкта федерації окремо; припустимим вважається відхилення «від серед-

³⁵ Цікаво, що деякі дослідники робили спроби вивести вимогу рівної кількості виборців в одномандатних виборчих округах з принципу рівності *пасивного* виборчого права – як вимогу рівних умов балотування кандидатів у різних округах [403, с.175]. Такий підхід, орієнтований на права *кандидатів*, не позбавлений сенсу; однак відповідна аргументація не може вважатися визначальною. Найперше і найбільш безпосереднє відношення ця вимога має насамперед до права голосу *виборців*, що відображено у загальноприйнятому її розумінні як матеріального аспекту рівності *активного* виборчого права.

³⁶ Метод найбільших остач відомий перш за все як метод розподілу мандатів між списками кандидатів у пропорційних виборчих системах (див., наприклад, [322, с.57-60; 1339, р.71-73]), однак цілком застосовний для розподілу кількості мандатів (одномандатних округів) між багатомандатними округами чи адміністративно-територіальними одиницями.

ньої норми представництва виборців у межах одного суб'єкта Російської Федерації не більше ніж на 10 процентів, а у важкодоступних чи віддалених місцевостях – не більше ніж на 15 процентів» (пункт 1 частини сьомої статті 12 зазначеного закону).

Таким чином, матеріальна рівність права голосу у Росії забезпечується достатньо приблизно у межах держави і більш строго – у межах кожного окремого суб'єкта федерації; при цьому правило утворення хоча б одного округу у кожному суб'єкті федерації має наслідком істотні відхилення від матеріальної рівності права голосу у межах держави. За даними І. Видріна, на виборах до Державної Думи 1996 р. «єдина норма представництва» (тобто середня кількість виборців в одномандатному окрузі) складала 466 тис. виборців; водночас по одному виборчому округу було утворено в Евенкійському автономному окрузі (з чисельністю виборців 12.364 осіб), Томській області (709.944 виборці), Курганській області (764.856 виборців), Республіці Комі (768.404 виборці) [145, с.137-138]. Зазначена ситуація стала предметом розгляду Конституційного суду РФ, який визнав наявність суперечності між принципом рівних виборів, з одного боку, та принципами федералізму і рівності суб'єктів федерації, з іншого. Спосіб розв'язання цієї суперечності Суд визначив таким чином: «З метою збереження цілісності федеративної держави виборче право може бути обмежене законом таким чином, щоб гарантувати представництво суб'єктів федерації з малочисленним населенням і тим самим забезпечити належний представницький характер і легітимність федерального парламенту» (абзаци другий та десятий пункту 3 Постанови Конституційного суду РФ від 17 листопада 1998 р. [695]). Проте суддя Конституційного суду РФ Н. Ведерніков у своїй окремій думці до цієї постанови зазначив, що різницю у «ціні голосу» у таких суб'єктах у десятки разів «навіть чи можна вважати... стосовно єдиного електорату країни не надмірними, а отже, припустимими і справедливими» [617].

Об'єктивно оцінюючи таку ситуацію, слід визнати, що прийняте в Росії розв'язання далеке від забезпечення матеріальної рівності права голосу на загальнонаціональних виборах. Як зазначає П. Гаррон, «якщо розподіл мандатів між округами надто відхиляється від стандартної норми, не дотримується рівна вага голосу і внаслідок цього рівність права голосу, тоді це стає питанням “виборчої геометрії” чи нерівності представництва... На виборах першої Палати, яка представляє народ, такі нерівності представництва є неприйнятними» [1342, р.16, 18]. Зазначимо, однак, що Кодекс належної практики припускає відхилення від «норми представництва» як виняток понад 15 відсотків за особливих обставин, таких як захист інтересів компактно розселеної меншини, адміністративна одиниця з низькою густиною населення, коли «малолюдна адміністративна одиниця має однаковий статус з іншими і отже, право мати принаймні одного представника в нижній палаті» [363, с.146, 158]. Проте ця ситуація становить інтерес також як ще один приклад пошуку узгодження двох принципів права (рівності права голосу та рівності суб'єктів федерації), одночасна реалізація яких у повному обсязі неможлива.

Принцип рівності статусу (і, як наслідок, представництва) суб'єктів федерації, який застосовується у деяких державах з федеративним устроєм, часом називають принципом уніформізму, або територіальної стандартизації [1208, с.159]. Цей «принцип», однак, визнається припустимою підставою для порушення принципу матеріальної рівності виборців на виборах деяких *верхніх* палат парламентів. Як зауважує П. Гаррон, верхні палати, на відміну від нижніх, «часто представляють не народ, а суб'єктів федерації чи територіальні одиниці держави. У такому випадку рівність, якої слід досягати, існує між федеративними складовими чи територіальними одиницями, а не між виборцями»; на думку дослідника, цей підхід є ілюстрацією того розуміння загальноправового принципу рівності, згідно з якими «до різних ситуацій повинні застосовуватися різні підходи» [1342, р.17].

Прикладом такого представництва, рівного щодо суб'єктів федерації, часто вважається Сенат Конгресу США. Однак стосовно того, чи забезпечується при цьому рівність права голосу, думки дослідників розходяться. Так, С. Серьогіна говорить про «обрання Сенату шляхом загальних, рівних і прямих виборів» [1013, с.412]. Проте вважаємо, що при дотриманні принципу рівного представництва штатів у Сенаті (по два сенатори, які обираються виборцями відповідного штату на прямих виборах; частина третя статті I Конституції США з урахуванням Поправки XVII 1913 р. [1448]) система виборів сенаторів не передбачає ані формальної, ані матеріальної рівності у межах усієї федеративної держави. Як відомо, строк повноважень сенаторів становить шість років, однак кожні два роки відбувається оновлення складу Сенату на одну третину [1041, с.116]. Тому усі вибори до Сенату мають характер проміжних, а не загальних: такі вибори проводяться не у всіх штатах, а в тих, де такі вибори проводяться, виборці обирають одного сенатора. Отже, у межах усієї держави не дотриманий принцип формальної рівності права голосу на таких виборах (виборці деяких штатів не мають жодного голосу, тоді як інші мають один голос), а «вага голосу» істотно відрізняється внаслідок істотної відмінності населення (і кількості виборців) у різних штатах. Водночас слід звернути увагу, що *в межах окремого штату* на виборах сенатора від цього штату дотримується як формальна, так і матеріальна рівність права голосу. Як зауважує В. Шаповал, «практика формування верхньої палати парламенту прямими виборами і за принципом рівного представництва від таких суб'єктів [федерації] і [адміністративно-територіальних] одиниць фактично призводить до відходу від ідеї рівного представництва (рівного виборчого права) у масштабах всієї країни. За умов федеративної держави це вважається “даниною” прийнятій формі державного устрою і визнанню рівності суб'єктів федерації» [1194, с.373].

Досвід застосування принципу рівності права голосу в умовах реалізації принципу представництва відповідних адміністративно-територіальних одиниць має також Україна. Відповідно до частини четвертої статті 140 Конституції, обласні та районні ради є «органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад» [432]; тому у плані самоврядного представництва район та область в Україні виступають певними аналогами «федерації громад». Такими виборами, що реалізовували специфічний конституційний статус районних та обласних рад, були вибори депутатів цих рад 1998 та 2002 років³⁷, які проводилися на підставі Закону про місцеві вибори 1998 р. Що ж стосується матеріальної рівності права голосу, то в умовах однакової кількості мандатів, які розподілялися у всіх багатомандатних округах на кожних таких виборах, та різної кількості виборців у таких округах, у ролі яких виступали адміністративно-територіальні одиниці нижчого рівня (громади – на виборах депутатів районної ради, райони та міста обласного значення – на виборах до обласної ради) однакова вага голосу забезпечувалася в *окрему виборчому окрузі* (адміністративно-територіальній одиниці – «суб'єкті федерації громад»), а не в межах виборів депутатів районної чи обласної ради в цілому. У цьому відношенні зазначені вибори, забезпечуючи територіальне представництво, виступали аналогами обрання верхніх палат у федеративних державах. Лише якщо розглядати обрання депутатів районної ради в окремій громаді (депутатів обласної ради в окремому районі чи місті обласного значення) як окремі вибори, то можна було б стверджувати, що матеріальна рівність права голосу була дотримана. Проте такий розгляд, як і дуже далека аналогія з виборами верхніх палат парламентів, не відповідає правовій природі відповідних органів.

Пізніші редакції Закону про місцеві вибори [721; 723] взагалі не забезпечували формування складу обласних та районних рад, відповідного їх конституційному статусу, що неодноразово вказувалося дослідниками і фахівцями у сфері місцевого самоврядування

³⁷ Відповідну виборчу систему та проблеми дотримання формальної рівності виборців розглянуто у попередньому підрозділі.

[262, с.157; 452, с.14; 631]. Так, в умовах застосування «змішаної» виборчої системи під час місцевих виборів 2010 р. в межах пропорційної складової (як і під час місцевих виборів 2006 р., які проводилися за пропорційною системою) в єдиному окрузі взагалі були відсутні будь-які засоби забезпечення представництва складових (громад у складі районної ради, районів та міст обласного значення у складі обласної ради). Що ж стосується мажоритарної складової, то стаття 17 Закону про місцеві вибори 2010 р. встановлювала вимоги, які мали на меті забезпечити таке представництво: частина перша зазначеної статті вимагала, щоб кількість виборців в одномандатних округах на виборах кожної місцевої ради була приблизно рівною, а абзаци другий та третій частини п'ятої цієї ж статті встановлювали вимогу, щоб утворення одномандатних округів на виборах обласної чи районної ради проводилося, виходячи «з представництва (кількості депутатів) кожного відповідного району, міста обласного значення у відповідній обласній раді» чи «з представництва (кількості депутатів) кожної територіальної громади у відповідній районній раді» [723]. Проте, як зазначалося самими організаторами виборів, реалізація зазначених вимог Закону 2010 р. «засвідчила неможливість у більшості випадків одночасного виконання встановлених вимог щодо забезпечення приблизно рівної кількості виборців у кожному окрузі та представництва кожної адміністративно-територіальної одиниці в межах району, області» [494, с.78]. Внаслідок цього розміри «одномандатних мажоритарних» виборчих округів з виборів депутатів обласних та районних рад «характеризувалося на практиці суттєвою диспропорцією у кількості виборців в окремих виборчих округах та створювало нерівні умови для проведення виборчої кампанії кандидатам у депутати, котрі балотувалися в різних виборчих округах. Прикладами такої диспропорції можуть бути, зокрема, одномандатні мажоритарні виборчі округи № 1 та № 44 з виборів депутатів Харківської обласної ради, які налічували відповідно понад 550 та близько 3 тис. виборців» [494, с.78]. Цими фактами засвідчується неможливість забезпечення мажоритарною складовою виборчої системи дотримання одночасно двох вимог – принципу матеріальної рівності права голосу та специфічного конституційного статусу виборного органу, – а отже, непридатність цієї виборчої системи для таких виборів у зв'язку з порушенням правового критерію придатності виборчої системи [322, с.121].

Закон «Про місцеві вибори» 2015 р., формально забезпечує можливість такого представництва (див. частини п'яту – сьому статті 17 зазначеного Закону [808]), хоча й з тими ж істотними недоліками щодо розміру відповідних «номінаційних» виборчих округів, однак на практиці таке представництво не забезпечувалося через специфіку виборчої системи.

Як зазначає Ю. Мазур, «умови для дотримання цієї норми забезпечувалися лише в разі утворення одномандатних мажоритарних виборчих округів у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (для виборів депутатів обласної ради – у межах одного району, міста обласного значення, а для виборів депутатів районної ради – у межах села (кількох сіл, жителі яких об'єдналися у територіальну громаду), селища, міста районного значення)» [494, с.78]. Таким чином, як і у випадку місцевих виборів 1998 та 2002 рр., принцип матеріальної рівності права голосу за мажоритарною складовою забезпечувався лише в рамках уявлення про «незалежні вибори» (окремо у межах кожної громади чи адміністративно-територіальної одиниці) до відповідної районної чи міської ради. Проте таке уявлення про багато окремих виборів до одної районної чи обласної ради достатньо сумнівне. Тому при дискусії щодо зміни Закону про місцеві вибори 1998 р. вносилися неодноразові пропозиції щодо врахування чисельності населення чи кількості виборців в багатомандатних округах при виборах районних та обласних рад (див., наприклад, [452, с.14]). Відповідні ідеї були реалізовані у проектах Виборчого кодексу 2010 та 2015 рр. [875; 878] та в законопроекті 2015 р. щодо місцевих виборів (реєстр № 2831-2) [894], розроблених за участі автора.

Як уже зазначалося вище, реалізація принципу рівного виборчого права лише в окремому виборчому окрузі передбачалася останнім союзним Законом про вибори народних депутатів СРСР 1988 р. (див. частину першу статті 3 [727]). Певною мірою це стосувалося і матеріальної рівності голосів виборців, яка в межах усієї держави була дотримана стосовно виборів лише однієї групи народних депутатів, котрі обиралися у т. зв. територіальних округах. Вибори депутатів у національно-територіальних округах (див. статтю 17 Закону [727]) внаслідок істотно відмінної чисельності населення (і виборців) як у союзних республіках, так і в автономних національних утвореннях, можна було вважати такими, що забезпечували однакоvu силу голосу лише в межах окремої відповідної союзної (автономної) одиниці. Стосовно обрання «депутатів від громадських організацій» про рівність права голосу мова взагалі не могла йти. Враховуючи, що усі обрані депутати складали єдиний орган – З'їзд народних депутатів, – можемо стверджувати про повне недотримання принципу рівного права голосу не лише у формальному, але й матеріальному аспекті. Хоча вибори 1989 р. проводилися не Україною, а іншою державою – СРСР, – для розуміння еволюції виборчого права України та, зокрема, забезпечення дотримання основних принципів виборчого права цей приклад має істотне значення.

У польському виборчому праві прийнято розуміння, що «матеріальний аспект засади рівності зводиться до директиви, щоб сила голосу кожного виборця була однакова» [1439, s.209]. Виборчий кодекс Польщі передбачає на виборах до Сейму утворення багатомандатних (з магнітудою не менше 7; див. § 2 статті 201 кодексу [1380]) виборчих округів за методом квот на підставі «єдиної норми представництва» [1381, s.495; 1439, s.152], яка обчислюється шляхом «ділення кількості мешканців держави на загальну кількість послів³⁸» (§ 1 статті 202 кодексу); остання кількість, відповідно до статті 96 Конституції Польщі, складає 460 осіб [1384]. Так обчислена єдина норма представництва вважається у польському виборчому праві основним знаряддям імплементації засади матеріальної рівності голосів у виборах до Сейму та до представницьких органів місцевого самоврядування [1439, s.85]. Зауважимо, однак, певну непослідовність цього знаряддя забезпечення *рівної сили голосу*: базування розрахунку єдиної норми представництва на кількості мешканців держави, як уже згадувалося вище, не бере до уваги, що поняття сили голосу пов'язується з *виборцями*, а не мешканцями, помітна частина яких не наділена правом голосу.

Конституція Польщі не встановлює вимоги дотримання принципу рівного виборчого права на виборах до Сенату; така позиція неодноразово висловлювалася польським Конституційним Трибуналом (див. [1381, s.604-605]). Виборча ординація 2001 р., яка передбачала на виборах до Сенату застосування мажоритарної системи у багатомандатних округах (від 2 до 4 мандатів), визначала кількість таких виборчих округів у кожному воєводстві (субнаціональній адміністративно-територіальній одиниці), встановлюючи водночас вимогу поділу воєводства на округи на підставі «єдиної воєводської норми представництва» (див. статтю 192 зазначеного Закону [1405]). Таким чином забезпечувалося утворення виборчих округів з кількістю мешканців (а не виборців), пропорційною у межах воєводства до магнітуди виборчого округу. Хоча деякі польські правознавці вказували, що тим самим сила голосу виборців на виборах до Сенату не однакова [1295, s.51], інші дослідники зазначали, що такий підхід дозволяв, незважаючи на відсутність конституційної вимоги, «у принципі здійснювати поділ мандатів між конкретними виборчими округами у згоді з засадою матеріальної рівності виборів» [1432, s.286].

Запровадження Виборчим кодексом 2011 р. виборів до Сенату РП в одномандатних виборчих округах за умов дотримання вимоги обрання сенаторів у межах відповідних воєводств призвело до істотного зниження рівня дотримання матеріальної рівності виборців. Хоча § 1 статті 261 Виборчого кодексу вимагає проведення поділу на одномандатні

³⁸ У польській термінології член нижньої палати парламенту – Сейму – має титул «посла» (до Сейму).

округи на підставі «єдиної норми представництва», обчисленої в межах держави (шляхом поділу кількості мешканців держави на 100), додаткові умови, встановлені цією статтею, мають наслідком дуже приблизне дотримання цієї норми представництва. Так, за даними К. Складовського, із 100 округів у 41 випадку відхилення від норми представництва складає понад 15% (нагадаємо, що це верхня межа відхилення, яку допускає вимога матеріальної рівності голосів за міжнародним стандартом, встановленим Венеціанською комісією), а в чотирьох випадках – понад 50% [1432, s.289]. Аналогічні підсумки демонструє дослідження «сили голосу» (як частки від ділення норми представництва на кількість виборців округу), проведене Б. Міхалюком [1439, s.154-155]; цей показник змінюється для різних округів від 0,59 до 1,74, що демонструє істотну нерівність голосів виборців у матеріальному сенсі. Як зазначає М. Гранат, «у виборах до Сенату, які проводяться на підставі виборчого кодексу, матеріальна рівність не цілком дотримана (в одномандатних округах кількість виборців змінювалася від близько 200 тис. до 400 тис.)» [1354, s.158]. Нагадаємо, проте, про як відсутність відповідної конституційної вимоги щодо виборів до Сенату, так і застосовність міжнародних виборчих стандартів, як правило, лише до виборів нижньої палати парламенту.

Цікаво, що прийняте у польському виборчому законодавстві нормативне розуміння матеріальної рівності голосів виборців, засноване на єдиній нормі представництва відносно кількості мешканців, приблизно рівної (чи пропорційної до магнітуди) у виборчих округах, співіснує із зовсім іншим доктринальним тлумаченням сили голосу виборця, якого дотримується багато польських правознавців. Це тлумачення полягає у розумінні вимоги матеріальної рівності права голосу як вимоги рівного впливу голосу кожного виборця на результат виборів, тобто *реальної сили поданого голосу*. Так, пояснюючи вимогу матеріальної рівності голосів, Є. Бучковський стверджує: «така сила [голосу. – Ю.К.] повинна бути рівною і виражатися у впливі, який цей голос чинить на кінцевий результат виборів» [1254, s.95]. Таке розуміння рівності сили голосу як голосу, реально поданого виборцем, призводить до численних висновків, з якими не можемо погодитися.

Так, на думку Є. Бучковського, на виборах Президента РП, які проводяться за принципом більшості, дотримується лише формальна рівність виборців; через те, що «пропадають голоси виборців, подані за кандидатів, які програли», сила голосу виборців не є однаковою [1253, s.142]. П. Узембло (обґрунтовано за такого підходу) поширює цю тезу на усі вибори за мажоритарною системою, стверджуючи, що «неможливе дотримання матеріальної рівності у мажоритарних виборах» [1415, s.55]. Інші польські науковці вважають, що засаду рівності порушує встановлення виборчого бар'єру в межах пропорційної системи, що призводить до «втрати» голосів [1295, s.52; 1354, s.159]. Дуже чітко таку позицію висловлює С. Яворський: «Виборчий кодекс передбачає... чинник, який коригує рівну “вагу голосу”, запроваджуючи т. зв. виборчий бар'єр... Голоси, подані за такі списки [які не подолали бар'єр. – Ю.К.], не беруть участі у поділі мандатів, а тому фактично “пропадають”. Їх сила після проведення виборів виявляється нижчою, ніж тих голосів, які мають наслідком отримання мандатів» [1381, s.473].

Подібні погляди можна знайти і у вітчизняних науковців. Так, на думку О. Бакумова, матеріальна рівність «полягає в однаковому значенні голосу кожного виборця для формування представницьких органів влади», вважаючи «проблемним питання, чи порушує загороджувальний бар'єр принцип рівного виборчого права»³⁹ [40, с.53]. Ю. Шведа стверджував, що «будь-який “загороджувальний бар'єр” є серйозним порушенням принципу рівності як стосовно виборців, так і стосовно кандидатів і тих хто має право висування

³⁹ Така інтерпретація принципу рівності права голосу в її матеріальному аспекті пояснює, чому «правильна територіальна організація виборів» розглядається дослідником як окрема гарантія (незалежна від вимоги «однакової сили голосу») принципу рівного виборчого права [40, с.55].

кандидатів на виборах, тобто партій» [1208, с.152]; М. Бучин вважає, що «на “вагу” голосів впливатиме на практиці не кількість зареєстрованих виборців, а кількість виборців, що взяли участь у голосуванні» [103, с.50].

Зустрічаються подібні погляди і серед зарубіжних дослідників інших країн. Так, німецький політолог Д. Нолен вважає, що внаслідок принципу рівності «постулюється рівна цінність зарахованих голосів» [1402, s.38], не звертаючи уваги на те, що певна кількість поданих виборцями голосів для визначення переможців взагалі не зараховується (зокрема, недійсні голоси). На думку російських правознавців А. Зінов'єва та І. Поляшової, голоси виборців «рівні і мають однакову вагу з точки зору впливу на результати виборів» [266, с.80]. Суддя Конституційного суду РФ А. Кононов наголошує: «голос, виражений у будь-якій легальній формі, повинен мати певну вагу та юридичну силу, впливати нарівні з іншими на результати виборів, інакше право обирати втрачає свій зміст» [618, с.61]. Зауважимо, що така позиція може розглядатися як безпосередній наслідок буквального розуміння активного виборчого права як *права обирати*, а не *голосувати* (див. підрозділ 2.1.2).

Аргумент «втрачених голосів» у контексті зазначеного розуміння принципу рівності активного виборчого права мав історичне значення на ранніх етапах запровадження пропорційних виборчих систем для обґрунтування їх переваг. Оскільки метою запровадження пропорційних систем було надання представництва політичним меншостям, очевидно, що при застосуванні цих систем кількість «втрачених» голосів була значно меншою, аніж при мажоритарних системах. Так, на початку ХХ ст. російський науковець В. Івановський зазначав: «Щоб досягти рівності виборчого права, необхідно запровадити систему пропорційного представництва» [278, с.88]. Як не дивно, подібну позицію можна зустріти і сьогодні (див. [1296, р.16]).

Із зазначеною аргументацією на користь такого розуміння матеріальної рівності голосів виборців погодитися не можна. Її прихильники не беруть до уваги, що жодна виборча система не може забезпечити однакову *реальну* вагу голосу кожного виборця. У кожних виборах є «переможці», які отримують мандати, і «переможені», які мандатів не отримують; однак на користь і тих, і інших подано якусь кількість голосів виборців. Як зазначає В. Шаповал, «застосування будь-якої з виборчих систем спричиняє так звану втрату голосів. Це означає, що певна частина виборців голосувала за тих кандидатів чи списки кандидатів, які не були обрані або не здобули жодного мандата, і тому виглядає як не представлена за результатами виборів. Однак таке явище є звичайним і відображає сутність понять більшості і меншості в їх співвіднесеності» [1194, с.323]. Поразка на виборах для кандидата чи партії (у разі їх чесного проведення) не може розглядатися як порушення принципу рівності. Витоки уявлень про рівність фактичної сили *поданого* голосу виборця (навіть якщо вони не усвідомлюються) у більшості випадків можна шукати у радянській практиці безальтернативних виборів, коли висунутий кандидат обов'язково перемагав (тих, хто програв вибори, просто не існувало), та ще й з результатом близько 100% (голоси виборців не «втрачалися»).

Необхідно усвідомлювати, що голоси виборців, подані на справжніх виборах на користь «переможених», як і голоси виборців, визнані недійсними, реального впливу на результати виборів не чинять (є «втраченими»), і тому, по суті, не мають реальної «ваги». На думку П. Гаррона, «той факт, що виборці мають по одному голосу кожен, не означає автоматично, що вони чинять однаковий вплив на визначення результатів виборів» [1342, р.16]. Подібну позицію займає Європейський суд з прав людини, який ствердив: «усі виборчі системи прагнуть досягти цілей, часом навряд чи сумісних: з одного боку, відобразити точно і чесно думку народу, а з іншого, спрямувати течії поглядів таким чином, щоб сприяти виявленню достатньо ясної та узгодженої політичної волі. Звідси випливає, що *не усі голоси обов'язково повинні мати рівну вагу стосовно результату*

[курсив наш. – Ю.К.], і не всі кандидати мають рівні шанси перемогти; жодна виборча система не може уникнути втрачених голосів» [1281].

Звичайно, різні виборчі системи характеризуються різним показником «втрачених» голосів, і для мажоритарних систем цей показник вищий, аніж для пропорційних. У підсумку «ціна» отримання мандата (виражена у голосах, поданих виборцями) для кожної політичної партії в умовах мажоритарної системи істотно відрізняється; практика британських виборів засвідчує існування постійного ефекту «втрачених голосів», який виявляється в істотній диспропорції співвідношення голосів, поданих за кандидатів від партій, та кількості мандатів, цими партіями отриманих, і, як наслідок, «недопредставленості» партій, які займають місця після другого⁴⁰. Пропорційні системи у цьому сенсі значно більш «справедливі». Однак ця «справедливість» позірна, і до принципу рівного права голосу в його матеріальному аспекті ці висновки відношення не можуть мати, оскільки інакше від нього довелося б відмовитися або визнати, що не лише встановлення виборчого бар'єру, але й застосування мажоритарних виборчих систем взагалі несумісне з принципом рівного виборчого права, який є одним із зобов'язальних міжнародно визнаних виборчих стандартів. Цікавим у цьому відношенні є рішення Європейської комісії з прав людини 1982 р. «Ліберальна партія про Сполученого Королівства», у якому «Комісія дійшла висновку, що жодна стаття не була порушена, оскільки Стаття 3 не встановлює жодних зобов'язань держав стосовно застосування виборчих систем, і що Стаття 3 не містить жодних вимог “рівності” щодо “таємно поданих голосів”» (цит. за [1423, р.6]).

Тим не менше, принцип рівного виборчого права встановлює вимогу щодо рівності впливу («ваги») голосу кожного виборця, однак впливу не реального (поданого голосу), а «потенційного» (можливого голосу), який має оцінюватися не після голосування, а перед виборами. Створення умов для *можливого* рівного впливу голосу виборця на підсумок виборів має велике значення; цей аспект принципу рівного виборчого права є загально-визнаним у формі вимоги щодо максимально можливої рівності (чи пропорційності до магнітуди) кількості виборців у виборчих округах. Отже, підкреслимо, що *матеріальний аспект рівності права голосу означає вимогу рівності потенційної (а не реальної) сили голосів виборців*. З цим погоджується О. Марцеляк, який говорить про «потенційно однаковий вплив виборців на результати виборів» [512, с.249].

Намагання тлумачити принцип матеріальної рівності права голосу як вимоги щодо рівного реального впливу кожного поданого голосу на результати виборів має й інші цікаві прояви. Одним із них була дискусія щодо необхідності передбачення у виборчому бюлетені опції, яка надавала можливість виборцям голосувати проти усіх висунутих кандидатів (партійних списків кандидатів). В Україні вона не набула великого масштабу, однак у Росії справа дійшла до розгляду цієї проблеми Конституційним судом.

Слушно зазначається, що сама ця опція має пострадянське походження, пов'язане з переходом від «заперечного» («негативного») голосування шляхом викреслення у виборчому бюлетені прізвищ небажаних кандидатів до «стверджувального» («позитивного») голосування – вказівки про підтримку виборцем тієї чи іншої опції [322, с.25; 406, с.202]. Як зауважує Н. Богашева, «можливість голосування “проти всіх” слід вважати відображенням психології “негативного голосування” (голосування шляхом *викреслення* кандидатур, *не підтриманих* виборцем), при якому виборець міг, закреслюючи, заперечити всі запропоновані кандидатури» [557, с.480]. За спостереженням М. Бондаря та А. Джагаряна, опція у бюлетені «проти всіх» існує (чи існувала) лише у деяких пострадянських країнах⁴¹ [94, с.129]; в Україні вона виникла внаслідок переходу до «позитивного» голосування,

⁴⁰ Кількісну ілюстрацію такого ефекту див. [313].

⁴¹ Див., наприклад, статтю 52 Виборчого кодексу Республіки Білорусь [276], частину восьму статті 31 Конституційного закону Киргизької Республіки «Про вибори Президента Киргизької Республіки і депутатів Жогорку Кенеша Киргизької Республіки» [576].

здійсненого вперше Законом «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729]. Таким чином, опція голосування «проти всіх» має атавістичний характер. Деякі вітчизняні дослідники стверджують, що «врахування результатів такого голосування [проти всіх. – Ю.К.] більш повно відображає політичні настрої виборців та їх волевиявлення» [405, с.486]; у зв'язку з виключенням цієї позиції з виборчого бюлетеня⁴² П. Любченко зазначає: «У разі непідтримання жодного кандидата (кандидатів) виборець не матиме змоги реалізувати своє волевиявлення відповідним чином» [255, с.456]. Проте слушним є зауваження, що «наявність такого пропонованого голосування при “позитивному голосуванні”... не цілком послідовна: не відмітивши жодного виборчого списку партії чи блоку..., виборець уже засвідчує, що він жодного варіанта не підтримує» [557, с.480].

На думку М. Афанасьєвої, «голосування “проти всіх” являє собою самостійну юридичну форму вираження певної електоральної позиції» [28, с.80]. Звернемо увагу, проте, що така форма вираження позиції виборця заслуговувала б на кваліфікацію *юридичної*, якщо б вона мала правові наслідки для результатів виборів. Проте, як зауважує Н. Богашева, «наявність у виборчому бюлетені додаткового фіктивного “виборчого списку” (варіанта голосування) “проти всіх” не впливає на встановлення підсумків виборів» [557, с.480]. Оскільки жодні правові наслідки такого варіанту голосування вітчизняним виборчим законодавством не передбачені, негативна електоральна позиція виборця може кваліфікуватися лише як політична; отже, голос, поданий «проти всіх», слід розглядати як типовий «втрачений голос» поряд із поданим не за переможця (чи за список кандидатів, який не подолав виборчий бар'єр) чи недійсним.

Проте у Росії голосування «проти всіх» могло мати правові наслідки. Як зауважують М. Бондар та А. Джагарян, російський Федеральний закон «Про основні гарантії...» у його першій редакції 1994 р. передбачав наявність у виборчому бюлетені такої позиції [94, с.129]; за свідченням В. Пиліна, вибори у відповідному окрузі визнавалися такими, що не відбулися, якщо «кількість голосів виборців, поданих за кандидата, який набрав найбільшу кількість голосів по відношенню до іншого кандидата (інших кандидатів)», менша, аніж кількість голосів виборців, поданих проти всіх кандидатів⁴³ [906, с.142]. Тому у російському виборчому праві, як вказували у той час російські правознавці, «сутність голосування *contra omnes* як складової частини інституту виборів полягає в тому, що голоси виборців, які висловили свою електоральну волю шляхом відмови усім кандидатам (спискам кандидатів) представляти народ у виборних органах публічної влади, враховуються і породжують певні публічноправові наслідки» [94, с.134].

Розглядаючи цю проблему, Конституційний суд РФ у своєму рішенні від 6 жовтня 2004 р. вказав, що «конституційні цінності, пов'язані з реалізацією виборчих прав, можуть вступати між собою у певну суперечність. Зокрема, інтереси окремих виборців, у тому числі тих, хто голосує проти всіх, не завжди збігаються з публічним інтересом формування органів публічної влади» (цит. за [508, с.211]). Більш жорстко охарактеризували цю ситуацію М. Бондар і А. Джагарян: «У науковій літературі зустрічається думка про те, що принцип рівного виборчого права у застосуванні до голосування *проти всіх* вимагає визнання за голосами, поданими проти всіх кандидатів (списків кандидатів), рівної з голосами, поданими на підтримку конкретних кандидатів (списків кандидатів), підсумкової ваги... Однак у цьому випадку слід було б погодитися, що графа “*проти всіх*” у виборчому бюлетені... наче уособлює самостійного учасника виборчого процесу, так званого “Кандидата Проти Всіх”, який на рівних умовах з іншими кандидатами та

⁴² Опція голосування «проти всіх» у виборчому бюлетені не передбачається Законом «Про вибори народних депутатів України» з 2011 р. (див. частину четверту статті 80 [733]; див. також частину четверту статті 71 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину сьому статті 74 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

⁴³ У вітчизняному виборчому законодавстві такі норми, як правило, не передбачалися; єдиним винятком був Закон про місцеві вибори в редакції 2004 р. (див. частину другу статті 73 [721]), який втратив чинність у 2010 р.

виборчими об'єднаннями бере участь у виборчій кампанії і претендує на “заміщення” деякої кількості депутатських мандатів... Такий підхід, по суті, спрямований на *крайню формалізацію принципу рівності* у виборчих відносинах шляхом механічного усереднення, нівелювання спрямованості електоральної волі» [94, с.134-136], оскільки «інтереси окремих виборців, якими визначається їх волевиявлення у процесі виборів, у тому числі шляхом голосування “проти всіх кандидатів”, не завжди збігаються з публічним інтересом формування органів державної влади»⁴⁴ [616, с.173-174]. Значною мірою під впливом зазначеного рішення Конституційного суду РФ Федеральний закон «Про основні гарантії...» з 2005 р. не передбачає зазначення у виборчих бюлетенях позиції «проти всіх» (див. статтю 63 зазначеного Закону [582]).

Цікаво, що подібна проблема була вирішена Європейською комісією з прав людини понад 50 років тому. Заявник до Комісії стверджував, що виборчий бюлетень, який передбачає зазначення виключно прізвищ кандидатів, не надає йому змоги проголосувати проти обох кандидатів, включених до виборчого бюлетеня. У своєму рішенні «*X проти Австрії*» від 22 березня 1972 р. Комісія дійшла висновку, що право голосу не можна розуміти так, що воно встановлює загальну гарантію для кожного виборця обов'язково мати можливість знайти у виборчому бюлетені кандидата чи партію, за яких він хотів би проголосувати (див. [1243, р.5]), а тому зазначила, що, «всупереч твердженням заявника, виборець не зобов'язаний приглушувати голос своєї совісті й обирати одного з двох кандидатів, зазначених в офіційному бюлетені. Насправді виборець має право, прибувши на виборчу дільницю, або подати незаповнений бюлетень, або зробити свій бюлетень недійсним» (див. [28, с.82; 94, с.132]). Як зазначає Венеціанська комісія, «необхідність явного зазначення голосу “проти” є сумнівною, оскільки це не характерне для більшості країн Ради Європи» [136, с.193].

Інший випадок тлумачення рівності сили голосів виборці саме як реального впливу на результат виборів належить грецьким дослідникам К. Хрисогоносу і Ц. Стратілатісу. Вони вбачають порушення принципу рівного права голосу у випадку пропорційної виборчої системи, «яка дозволяє враховувати той же голос двічі чи навіть тричі на різних стадіях розподілу мандатів», зокрема, на прикладі грецької виборчої системи «посиленої пропорційності»⁴⁵ [1296, р.21]. Такі способи встановлення результатів виборів через запровадження кількарівневого розподілу мандатів (так звані системи з компенсаційним рівнем) характерні не лише для Греції і зустрічаються у низці держав Європи. Зокрема, у Швеції дворівнева пропорційна система з фіксованим міжрівневим розподілом мандатів передбачає дворазове врахування голосів виборців – у виборчих округах першого рівня (разом 310 мандатів), а також у загальнодержавному окрузі (49 мандатів); однак якщо партія, яка взяла участь у розподілі мандатів в окрузі першого рівня, не пододала загальнодержавний 4-відсотковий виборчий бар'єр, до розподілу мандатів у загальнодержавному окрузі її список кандидатів не допускається [322, с.74], а отже, голоси виборців, поданих на її підтримку, другий раз не враховуються і, таким чином, мають меншу реальну вагу, аніж голоси виборців, поданих на підтримку партій, що подолали загальнодержавний бар'єр. Подібні риси з інших причин має змішана виборча система, що застосовується в Естонії [322, с.86-88]. Кожен естонський виборець подає один голос, який зараховується як за конкретного кандидата, так і на підтримку партії, яку кандидат представляє, і таким чином його голос враховується двічі; проте можливість балотуватися незалежним кандидатам виключає можливість зарахування поданих на їх підтримку голосів виборців будь-якому партійному списку, і такий голос може бути врахований лише один раз.

⁴⁴ Р. Алексі вказує, що з принципом, породженим основоположним правом (яким, зауважимо, є виборче право), можуть вступати в конфлікт принципи, предметом яких є колективні (суспільні) блага [1239, s.111].

⁴⁵ Опис кількох варіантів системи «посиленої пропорційності», які застосовувалися у Греції у другій половині ХХ ст., див. [1394, р.42-43].

Зазначені виборчі системи дійсно створюють можливості для різного *реального* впливу поданих виборцями голосів на результати виборів; однак такі можливості лише розширюють кількість варіантів різного впливу, жодним чином не виключаючи існування голосів, поданих на підтримку тих кандидатів чи партій, які виборчою системою взагалі не допускаються до розподілу мандатів, чи недійсних голосів, не створюючи принципово нової ситуації. Це лише ще раз підкреслює утопічність вимоги про рівну реальну силу голосів виборців.

Неважко бачити, що розумінню матеріальної складової принципу рівності голосів виборців як рівного реального впливу кожного голосу на результати виборів (рівної реальної сили голосу) суперечать також нормативно прийняті вимоги про встановлення єдиної норми представництва, чи рівної кількості виборців в одномандатних округах які визначаються *a priori*, до проведення виборів. Такі кількісні показники матеріальної рівності голосів включають усіх *виборців*, які *можуть взяти* участь у голосуванні (а в деяких підходах – усіх *мешканців* безвідносно до наявності у них права голосу), а тому не можуть мати відношення до реальної сили голосу виборця, який *взяв* участь у голосуванні. Отже, в аспекті матеріальної рівності права голосу мова може йти лише про можливу (потенційну) силу голосів виборців. Тому слід погодитися з В. Шаповалом, який вказує: на виборах до представницьких органів влади голос (голоси) будь-якого виборця потенційно повинен вчиняти такий же вплив на їх результати, як і голоси інших виборців» [1194, с.320]. Таку ж позицію неодноразово висловлював і Європейський суд з прав людини. У класичному рішенні у справі «*Матьє-Моен і Клерфе проти Бельгії*» Суд зазначив, що з принципу рівності всіх громадян при здійсненні ними права голосу «не випливає, що всі голоси повинні мати однакову вагу з точки зору остаточного результату... За будь-якої виборчої системи неможливо уникнути явища “втрачених голосів”» (пункт 54 рішення [1276, с.535]. Пізніше у рішенні у справі «*Юмак і Садак проти Туреччини*» Суд ствердив: «Стаття 3 Першого протоколу не означає, що усі голоси необхідно повинні мати рівну вагу стосовно результату виборів» (пункт 112 рішення [1290]).

Отже, єдиним послідовним розумінням принципу рівного права голосу у його матеріальному аспекті є його тлумачення як вимоги рівної *потенційної* сили голосів виборців, забезпечення якої має здійснюватися *до голосування*, а не під час голосування чи за його підсумками.

Класичним зразком порушення принципу матеріальної рівності активного виборчого права є т. зв. *куріальні вибори* (вибори, засновані на принципі *куріального представництва*). Куріальними називають вибори, у яких усі виборці поділяються на окремі групи (*курії*). *Виборчою курією* прийнято називати певну категорію виборців, виділену за становою, майновою, національною або іншою ознакою. Курія мала власну квоту представництва у виборному органі (наперед встановлену кількість мандатів), яка зовсім не пов'язувалася з чисельністю виборців у відповідній курії; особи, що належать до тієї чи іншої курії, могли мати спеціальний обсяг виборчих прав. Таким чином, куріальне представництво є різновидом *групового представництва*, альтернативним до територіального (див. підрозділ 1.6.1), а отже, не може вважатися варіантом народного представництва.

Системи, які базувалися на куріальному представництві різних соціальних груп, існували до Першої світової війни в Австро-Угорщині, Німеччині (Пруссії), Російській імперії. Класичне куріальне представництво існувало, зокрема, в Галичині (у складі Австрійської імперії) між 1867 та 1907 роками [1260, р.123]. Конституційна реформа Австрії запровадила декілька курій з різною чисельністю виборців – великих землевласників (поміщиків), міщан (жителів міст), членів торгово-промислових палат (підприємців) та сільських господарів, – які обирали своїх представників окремо; очевидно, право голосу мали тільки чоловіки (*статевий ценз*). У перших трьох куріях вибори були прямими, а в

четвертій (сільській) – ступеневими. Цей поділ приводив до дуже нерівного представництва, до суттєвої відмінності у потенційній «вазі» голосу членів різних курій. Наприклад, у результаті виборів 1879 р. в імперському парламенті було по одному представнику від кожних 63 великих землевласників, кожних 27 членів торгово-промислових палат, кожних 1.600 міських жителів і кожних 7.900 селян [1260, р.124]. У 1896 р. черговою реформою була запроваджена додаткова, п'ята курія «загального виборчого права» з *непрямими* (ступеневими) виборами, в якій могли брати участь усі виборці – чоловіки віком від 24 років (*віковий ценз*), – які належали до інших курій, маючи таким чином по 2 голоси. Це не пом'якшило нерівності: на виборах 1901 р. одне місце в парламенті відповідало 69.000 голосів у п'ятій (загальній) курії, 12.000 голосів – у четвертій, 4.000 – у третій, 26 – у другій і 64 – у першій [1260, р.125]. Цікаво, що автор цитованої книги оцінює виборчу систему, що застосовувалася в Австро-Угорщині, як дискримінаційну щодо національних меншин і особливо щодо «рутенців», тобто українців Галичини [1260, р.126].

Така ж виборча система застосовувалася для виборів Крайового Сейму у Галичині (див. [541]). Як і на загальнодержавних виборах, після 1861 р. виборці були поділені на чотири курії. Як зазначають М. Хмай та В. Скушидло, ця система надавала особливі привілеї курії великих землевласників, яка об'єднувала аристократію і заможну шляхту. Ця курія включала близько 3 тис. осіб, які обирали 44 депутатів; один депутат припадав таким чином на близько 70 виборців цієї курії. Враховуючи, що всього обиралося 149 депутатів, то 0,4 % загалу виборців обирали близько 30 % депутатів. У свою чергу, курія містечок і сільських громад об'єднувала власників міської нерухомості і сільських господарів; обирали вони 74 депутатів у непрямих виборах. На одного депутата припадало у цій курії близько 9 тис. первинних виборців [1295, с.48].

Аналогічна система застосовувалася в Російській імперії уже у виборах земського самоврядування, які проводилися після земської реформи 1864 р. Дослідники зазначають, що «в основу був покладений принцип виборів за станами. Виборці ділилися на три курії: місцеві землевласники, сільські громади і міщани – власники нерухомості, а також торгових і промислових підприємств» [623, с.272]. Після проголошення відомого Маніфесту 17 жовтня 1905 р. вперше у самодержавній Росії проводилися вибори до Державної Думи за складною багатоступеневою системою, в основі якої теж лежало куріальне представництво [623, с.277, 282-284]; як зазначали сучасники, «в Росії... виборці розбиті на такі групи: 1) з'їзд землевласників; 2) перший з'їзд міських виборців; 2) другий з'їзд міських виборців; 4) з'їзд уповноважених від волостей...; 5) з'їзди уповноважених від станиць [козацтво, яке вважалося окремим станом. – Ю.К.]; 6) з'їзди уповноважених від робітників» [220, с.114].

Куріальна система часом набуває форми корпоративного представництва. Так, у Росії половина складу Державної ради після реформи цього органу у 1906 р. (коли він набув статусу верхньої палати поряд з Державною Думою) і аж до її ліквідації у 1917 р. «обиралася таким чином: від губернських земських зборів – 34 члени; від з'їздів землевласників у неземських губерніях – 22 члени; від дворянських товариств – 18 членів; від православної церкви – шість членів, від Академії наук та університетів – шість членів, від організацій торгового купецтва – шість членів і від організацій підприємців-промисловців – шість членів» [6, с.14].

Куріальна система виборів була характерною для монархій із залишками феодально-станового поділу суспільства; у своєму чистому вигляді вона фактично зникла після I світової війни. Як зазначає В. Маклаков, «куріальна система порушує не лише принцип рівного виборчого права, але й взагалі рівноправність громадян» [411, с.429]. Тим не менше, певні аналоги цієї системи, часто у вигляді класового або корпоративного представництва,

застосовувалися протягом усього ХХ ст.; окремі елементи куріального представництва зустрічаються і сьогодні.

Так, істотна нерівність права голосу за класовою ознакою була закріплена у перший період (до прийняття Конституції СРСР 1936 р.) функціонування виборів в умовах радянського режиму [1117, с.16]. Існування трьох видів первинних рад – робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, – які формували за принципом багатоступеневих виборів вищі представницькі органи, мало наслідком істотні відмінності у нормі представництва для представників різних класів; так, наприклад, за даними В. Белоновського, за Конституцією РРФСР 1918 р. на Всеросійський з'їзд Рад один депутат від робітників обирався від 25 тис. осіб, від селян – від 125 тис. осіб [58, с.548]. Сьогодні подібний класовий підхід до обсягу виборчого права (насамперед щодо ваги голосу) реалізований у Китаї [156, с.257], де, за зауваженням М. Баймуратова, військовослужбовці складають окрему курію [256, с.51].

Корпоративний підхід (як різновид куріального) широко практикувався фашистськими режимами в Європі у міжвоєнний період [6, с.14]. У Югославії в період дії Конституції СФРЮ 1974 р. система корпоративного представництва застосовувалася при формуванні палат, які представляли трудові колективи та індивідуальних трудящих [256, с.51; 411, с.428-429]. Як рідкісний приклад корпоративного формування представницького органу у наш час наводиться формування Державної ради Словенії: за Конституцією 1991 р. цей орган складається із 40 членів: чотири представники роботодавців, чотири представники найманих працівників, чотири представники селян, ремісників та осіб вільних професій, шість представників працівників невикробничої сфери, 22 представники місцевих інтересів [6, с.14].

Всі системи куріального (класового, корпоративного) представництва через відверто різну силу голосів представників різних курій порушують принцип рівного права голосу у його матеріальному аспекті. Саме тому дослідники підкреслюють заборону куріального представництва як безпосередній наслідок цього принципу [158, с.5]; зокрема, Н. Мяловицька вказує як умову дотримання матеріального аспекту рівного виборчого права вимогу: «у країні існує єдиний виборчий корпус, тобто всі виборці не поділені на соціальні або інші групи з неоднаковим, часто наперед фіксованим, представництвом» [551, с.63].

Сьогодні як аналог куріального представництва може розглядатися система надання гарантованих квот представництва певним невеликим соціальним групам, зокрема національним меншинам. Деякі європейські держави передбачають окреме представництво національних меншин, яке обирається громадянами держави відповідного етнічного походження. Так, П. Гаррон наводить приклад Словенії, де, відповідно до статті 80 Конституції держави, італійська та угорська етнічні спільноти уповноважені обирати по одному депутату Національних Зборів [1342, р.18]. Подібно хорватське виборче законодавство передбачає право обрання в окремих виборчих одиницях п'яти представників національних меншин: 1 представника угорської меншини; 1 представника італійської меншини; 1 представника чеської і словацької меншин; 1 представника австрійської, болгарської, німецької, польської, ромської, румунської, русинської, російської, турецької, української, волоської і єврейської меншин, 1 представника албанської, боснійської, чорногорської, македонської і словенської меншин (статті 16 та 17 Закону про вибори депутатів Хорватського Сабору [1466]); при цьому виборці, що належать до міноритарної групи, можуть за своїм вибором зареєструватися як виборець цієї групи і брати участь у цих окремих виборах [1258, р.28].

Надання окремого права на представництво (і обрання) своїх представників до парламенту є різновидом групового представництва⁴⁶ й означає, по суті, утворення національних виборчих курій з гарантованим представництвом. Як і в умовах будь-якого куріального

⁴⁶ Європейські дослідники визнають, що такі спеціальні заходи для забезпечення групового представництва можна кваліфікувати як «окремі вибори для групи» [1258, р.25], що відразу нагадує про дещо забутий інститут виборчих курій.

представництва, неминучим наслідком є порушення рівності права голосу у матеріальному (а часом і в формальному⁴⁷) розумінні; це визнають європейські дослідники [1258, р.33]. Проте у європейській виборчій доктрині така нерівність сприймається як *позитивна дискримінація* національних меншин. Стаття 4 Рамкової конвенції про захист національних меншин проголошує, що заходи, які вживаються державами – сторонами Конвенції для забезпечення, у тому числі у політичному житті, «повної та справжньої рівності [тобто фактичної чи принаймні пропорційної. – Ю.К.] між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення», не можуть розглядатися як дискримінаційні [921].

Зауважимо, що свого часу (до прийняття Конституції України 1996 р.) в Україні була здійснена спроба встановити квотне (тобто, по суті, елемент куріального) представництво для депортованих осіб на виборах місцевих рад в Автономній Республіці Крим [815]. Ідея встановлення квот для національних меншин як на парламентських, так і на місцевих виборах в Україні продовжує обговорюватися деякими науковцями (див., наприклад, [140]).

Дещо несподіваний варіант куріального представництва був реалізований під час єдиних виборів народних депутатів СРСР 1989 р. на основі Закону СРСР «Про вибори народних депутатів СРСР» 1988 р. [727]. Зазначений закон передбачав обрання певної кількості депутатів не шляхом голосування громадян на виборчих дільницях, а «на з'їздах, конференціях або пленумах загальносоюзних органів» визначених законом «громадських організацій», до яких належали КПРС, ВЛКСМ, профспілки (ВЦРПС), а також Академія наук СРСР і деякі інші цілком одержавлені структури – кооперація, жіночі організації, організації ветеранів та ін. Кількість депутатів від кожної з таких організацій була різною і теж визначалася *a priori*, до виборів. Таким чином, члени окремих визначених законом організацій (чи, точніше, їх керівних органів) фактично утворювали *виборчі курії*, які отримували власне представництво. Отже, замість природного права *номінації* кандидатів керівні органи цих (досить неоднорідних за своєю правовою природою) організацій «призначали» депутатів. Такий спосіб обрання депутатів також кваліфікується як куріальна система (див. [6, с.14; 82, с.11-12]).

Підсумовуючи розгляд матеріального аспекту принципу рівності права голосу як одного з проявів принципу рівного виборчого права, звернемо увагу на його складніший зміст порівняно з формальним аспектом цього принципу. Тому завдання забезпечення дотримання цього принципу покладається не лише на нормативне регулювання (як матеріального, так і процедурного характеру), але й значною мірою на правозастосовну діяльність, у першу чергу через утворення виборчих округів.

3.3. ПРИНЦИП РІВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА СТОСОВНО ПРАВА БУТИ КАНДИДАТОМ: РІВНИЙ СТАТУС І РІВНІ МОЖЛИВОСТІ

Принцип рівного виборчого права історично формувався насамперед як принцип, що стосується права голосу. Проте еволюція виборчого права протягом ХХ ст. мала наслідком поширення вимог рівності і на інші види суб'єктивних виборчих прав, насамперед пасивного виборчого права. Хоча, як уже згадувалося, і сьогодні можна зустріти твердження, які обмежують застосування вимоги рівності лише до виборців (тобто до права голосу), більшість сучасних дослідників наголошують на поширенні цих вимог також і на кандидатів, які балотуються на виборах [254, с.21; 433, с.351; 646, с.10; 1194, с.320]. Чи не вперше на загальне застосування принципу рівності до усіх суб'єктивних виборчих прав вказав відомий український конституціоналіст О. Ейхельман, який ще у 1923 р. стверджував: «виборче право – рівне для виборців, як активне так і пасивне» [223,

⁴⁷ Відповідно до статті 4 Закону про вибори депутатів Хорватського Сабору, громадянам, які є представниками національних меншин, право обирати свого представника надається поряд із загальним виборчим правом [1466].

с.126]. Таку ж позицію займають польські правознавці (див., наприклад, [1432, s.271-272]) та дослідники пострадянських країн [406, с.21]. Для доктринального та нормативного закріплення відповідного розуміння важливо, що поширення вимоги рівності на пасивне виборче право закріплене у рішеннях органів конституційної юрисдикції. Вище зазначалося, що таку позицію зайняв Конституційний Суд України у рішенні 1998 р. у справі про вибори народних депутатів України [940]. Конституційний трибунал Польщі в одному зі своїх вироків 1994 р. «однозначно вказав, що засада рівності виборів стосується також пасивного виборчого права» [1432, s.271-272].

Твердження про те, що пасивне виборче право «не є... рівним для кожного виборця» [1204, с.12], не можна вважати необґрунтованим; водночас воно не має відношення до принципу рівності стосовно права бути кандидатом на виборах. Коло суб'єктів пасивного виборчого права істотно залежить від типу виборів і практично завжди не збігається з колом суб'єктів права голосу (виборців); тому для *виборців* як публічно дієздатних громадян *пасивне* виборче право дійсно не є рівним, як і загальним. Для встановлення застосовності вимоги рівності до пасивного виборчого права слід брати до уваги відмінність у статусах *виборця* і *кандидата*. Як зазначає Н. Пархоменко, «конституційне закріплення рівноправності із об'єктивних і суб'єктивних причин встановлює та підтримує нерівність: якщо загальний державний статус громадянина є проявом формальної рівності, то наявність спеціальних статусів є легальним закріпленням фактичної нерівності» [715, с.201]. Подібну позицію проголосив Конституційний суд РФ: «дотримання принципу рівності, який гарантує захист від усіх форм дискримінації при здійсненні прав і свобод, означає, окрім іншого, заборону запроваджувати такі відмінності у правах осіб, які належать до тієї ж категорії [тобто мають однаковий правовий статус. – Ю.К.], які не мають об'єктивного і розумного виправдання (заборона нерівного ставлення до осіб, які перебувають в однакових або подібних ситуаціях)» (пункт 3.1 мотивувальної частини постанови КС РФ від 16 червня 2006 р. [707, с.284]). Тому принцип рівності означає однаковий зміст та обсяг прав для однопорядкових суб'єктів, однак різний – для суб'єктів різнопорядкових. Виборець (носій активного виборчого права) і кандидат (навіть потенційний як носій пасивного виборчого права) мають істотно різні правові статуси, а тому немає сенсу вимагати рівності пасивного виборчого права для виборців.

Такі відмінності знаходять свій вираз у реалізації споріднених похідних виборчих прав, пов'язаних як з правом голосу, так і іншими основними виборчими правами (пасивним та номінаційним). Справа в тому, що можливості діяти безпосередньо для здійснення права голосу відповідним суб'єктом реалізуються лише у процедурі голосування; під час виборчого процесу до проведення голосування діяльність виборця пов'язана з використанням похідних виборчих прав, які пов'язані зі статусом виборця, однак не із здійсненням права голосу. Для кандидата (як і для суб'єкта його номінації) похідні виборчі права більш безпосередньо пов'язані із реалізацією пасивного виборчого права (відповідно з інтересом забезпечити обрання номінанта). Тому принцип рівності стосовно пасивного виборчого права значно більшою мірою (порівняно з правом голосу) охоплює не лише *рівність прав* (рівність правового статусу), але й *рівність можливостей* діяти у виборчому процесі.

Принципова відмінність статусів виборця і кандидата і відповідних можливостей діяти у виборчому процесі знаходить свій прояв у багатьох ситуаціях. Ілюстрацією може бути аргументація Конституційного суду РФ, який ствердив: «Запровадження... різних умов реалізації права на передвиборну агітацію для громадян як учасників виборчого процесу, з одного боку, і кандидатів (виборчих об'єднань), з іншого, як спрямоване на досягнення конституційних цілей, пов'язаних із забезпеченням прозорості виборів, рівності кандидатів перед законом поза залежністю від матеріального стану, і на запобігання зловживанням,

не може розглядатися як несумісне з конституційними принципами і нормами» (абзац третій пункту 3.1 постанови Конституційного суду РФ від 16 червня 2006 р. [707, с.285]).

Дійсно, *право участі у передвиборній агітації* належить виборцю (є похідним щодо *активного* виборчого права). Проте обсяг правових можливостей щодо агітації у кандидата значно ширший, що й дає підстави говорити про окреме *право вести передвиборну агітацію* як про право, пов'язане з *пасивним* виборчим правом, якого не реалізують виборці.

Так, наприклад, відповідно до Закону «Про вибори Президента України» [739], хоча громадяни-виборці мають право вести передвиборну агітацію за або проти кандидатів (частина третя статті 2, частина друга статті 58 Закону), проте не можуть витратити на це власних коштів: фінансування заходів передвиборної агітації здійснюється *виключно* з коштів Державного бюджету України, головним розпорядником яких є Центральна виборча комісія, та коштів виборчих фондів кандидатів, розпорядники рахунків яких призначаються відповідним кандидатом (частина перша статті 37, частина четверта статті 58 Закону). Таким чином, виборці можуть лише брати участь у заходах передвиборної агітації, тоді як кандидати на пост Президента України можуть їх ініціювати, організувати і фінансувати, тобто вести передвиборну агітацію.

Російські науковці І. Захаров та А. Кокотов також підкреслюють, що «громадяни... мають можливість проводити передвиборну агітацію тільки тими методами, які не вимагають фінансових затрат» [274, с.307]. Виборчий кодекс Польщі приймає засадниче положення, що «виборчу кампанію» проводять *на виключних засадах* виборчі комітети – суб'єкти висування кандидатів [1381, s.275; 1420, s.114]; виборці можуть проводити агітаційні заходи виключно за згоди відповідного комітету (§ 1 статті 106 Виборчого кодексу Польщі [1380]).

Така відмінність у сутності відповідного права є наслідком різних правових статусів цих суб'єктів – виборця і кандидата.

3.3.1. Рівність правового статусу кандидатів

Правовий статус кандидата, який бере участь у виборах, істотно залежить від типу виборів, навіть якщо такі вибори проводяться одночасно. У свою чергу, це має наслідком відмінності в обсязі відповідних прав. Так, наприклад, порівняння частин четвертої і п'ятої статті 58 Закону «Про вибори Президента України» [739] та частини шостої статті 54 Закону «Про місцеві вибори» [808] засвідчує, що кандидатам на місцевих виборах, на відміну від кандидатів на пост Президента України, друкована площа та ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок бюджетних коштів не надається. Однак така відмінність, яка є наслідком різних статусів кандидата на пост Президента України і, наприклад, кандидата на посаду міського голови, жодним чином не свідчить про порушення принципу рівності пасивного виборчого права.

Вимога *рівності статусу усіх кандидатів, які беруть участь у тих же виборах*, є визначальною для дотримання принципу рівності пасивного виборчого права. У різних формах ця вимога висловлювалася різними дослідниками. Так, Ю. Тодика стверджував: «Всі кандидати в депутати повинні мати рівні права і нести рівні обов'язки на всіх стадіях виборчого процесу» [433, с.351]. На думку Д. Худолея, який розрізняє принцип рівності кандидатів і принцип рівного виборчого права, наслідком обох принципів є, зокрема, рівність прав кандидатів [1158, с.14]. І. Видрін підкреслює, що «повною мірою принцип рівного виборчого права стосується кандидатів у депутати, на виборні посади... За загальним правилом вони беруть участь у виборах на рівних засадах, маючи рівні права і несучи рівні обов'язки» [145, с.17]. Подібно Л. Нудненко вважає, що «рівність кандидатів... знаходить свій вияв у рівності їх прав і рівності обов'язків» [573, с.46]. М. Хмай

і В. Скшидло вважають, що усі кандидати повинні мати рівні права [1295, s.48], що по суті означає рівний правовий статус.

Вимогу рівності правового статусу кандидатів підкреслив Конституційний суд РФ, розглядаючи законодавче положення, відповідно до якого вибуття з балотування одного з перших трьох кандидатів виборчого списку партії мало наслідком скасування реєстрації усього списку. Визнаючи таке положення неконституційним, Суд наголосив: «Принцип рівного виборчого права... передбачає юридичну рівність, рівний правовий статус кандидатів, включених до... федерального списку, незалежно від того, яке місце вони у ньому займають» (абзац четвертий пункту 4 мотивувальної частини постанови Конституційного суду РФ від 25 квітня 2000 р. [697, с.36]).

Дослідники відзначають важливість дотримання принципу рівності правового статусу кандидатів; так, М. Бучин вважає; «за змішаної виборчої системи необхідно, щоб до кандидатів, які висунуті політичними партіями, і до кандидатів, які балотуються за мажоритарною виборчою системою, ставилися однакові вимоги щодо необхідних процедур та дій під час виборчого процесу» [103, с.112]. Проте у дійсності на виборах народних депутатів України в умовах застосування виборчої системи «паралельного змішування» (див. [322, с.77]) як зміст, так і обсяг зазначених прав істотно залежить від складової виборчої системи – мажоритарної чи пропорційної, – за якою бере участь у виборах кандидат⁴⁸. Так, кандидати, що балотуються за пропорційною складовою, із перелічених вище похідних прав мають лише право вести передвиборчу агітацію; проте обсяг цього права для них істотно відрізняється від аналогічного права кандидатів, зареєстрованих в одномандатних виборчих округах (близький до обсягу права виборця на участь в агітації). Причина цього полягає у відсутності у кандидатів, висунутих у складі списку, власних передвиборчих фондів, виключно за рахунок коштів яких Закон дозволяє оплачувати оренду приміщень, виготовляти друковані матеріали передвиборчої агітації, розмішувати відповідні матеріали на носіях зовнішньої реклами чи у засобах масової інформації. Вже це свідчить про порушення принципу рівного пасивного виборчого права (у розумінні рівного правового статусу) внаслідок застосування виборчої системи «паралельного змішування»: кандидати, що балотуються за мажоритарною складовою виборчої системи, мають *більший обсяг* (більше правових можливостей) права на участь у передвиборчій агітації порівняно з кандидатами, що балотуються за пропорційною складовою⁴⁹.

Ще більше така нерівність стосується інших зазначених вище прав, похідних від пасивного виборчого права: вони належать виключно кандидатам, зареєстрованим в одномандатних округах. Так, лише ці кандидати мають право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій⁵⁰ (частина четверта статті 28 Закону [734]); лише вони можуть мати довірених осіб, які представляють їх у виборчому процесі (частина

⁴⁸ Існування «відмінностей між статусом народних депутатів України, обраних за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками від партій, та статусом народних депутатів України, обраних за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних округах» визнав Конституційний Суд України (див. абзац четвертий пункту 2.6. мотивувальної частини рішення від 21 грудня 2017 р. у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії [975]).

⁴⁹ Російські дослідники А. Зінов'єв та І. Поляшова вбачають порушення рівності дещо інших категорій кандидатів – «тих, хто балотується у порядку самовисування» і «тих, що балотуються у складі списку кандидатів» [266, с.262]. Хоча відмінності в обсязі прав кандидатів, пов'язані з суб'єктом висування, мають місце, підкреслимо, що в умовах «змішаної» виборчої системи основним джерелом відмінностей виступає все-таки складова виборчої системи – мажоритарна чи пропорційна.

⁵⁰ Право подання кандидатур до складу *окружних* виборчих комісій кандидатам у народні депутати України, на відміну від кандидатів на пост Президента України, не належить взагалі; див. частину другу статті 27 Закону [734]. Це ще одна ілюстрація відмінності статусу кандидатів, котрі балотуються на *різних* виборах, яка не є порушенням принципу рівності статусу кандидатів.

третя статті 76), та мають право номінувати офіційних спостерігачів (частина п'ята статті 78 зазначеного Закону).

Описані вище відмінності у наявності в кандидатів у народні депутати України прав, похідних від пасивного виборчого права, та їх обсягу засвідчує істотне порушення принципу рівності правового статусу кандидатів⁵¹. Зазначена нерівність кандидатів нерозривно пов'язана із природою «змішаної» виборчої системи, встановленої чинним виборчим законодавством: рівний правовий статус мають окремо кандидати, включені до виборчих списків партій, та окремо кандидати, зареєстровані в одномандатних виборчих округах. Про дотримання рівного правового статусу кандидатів можна говорити, лише якщо вважати, що механічне незалежне застосування двох виборчих систем означає проведення паралельних і незалежних між собою виборів окремо двох половин складу Верховної Ради України. Проте таке розуміння виборів народних депутатів України жодним чином не впливає з положень статей 76 та 77 Конституції [432]; воно також не відповідає єдиному (незалежному від способу обрання) правовому статусу народного депутата України, встановленому Законом «Про статус народного депутата України» [858]. Тому доходимо висновку, що така виборча система породжує порушення конституційних засад демократичних виборів і міжнародних виборчих стандартів, зокрема, принципу рівного виборчого права, а отже, не повинна застосовуватися. Останній висновок випливає з того факту, що положення про неприпустимість використання виборчої системи, яка порушує основні принципи виборчого права, є міжнародним виборчим стандартом: пункт II.4 Кодексу належної практики у виборчих справах [363] дозволяє використання лише таких виборчих систем, які не допускають порушення основних принципів демократичних виборів, встановлених Кодексом (і, як уже вказувалося, закріплених у статті 70 Конституції України). Дотримання основних принципів виборчого права, недопущення порушень основних виборчих прав виборчою системою – перший (правовий) критерій вибору виборчої системи [322, с. 121-122] (у термінології М. Афанасьєвої – критерій легальності [30, с.158]).

Подібну оцінку ситуації з дотриманням принципу рівності в умовах системи паралельного змішування надає відомий російський дослідник С. Юсов, на думку якого, «існуюча в Росії мажоритарно-пропорційна система дозволяє говорити більшою мірою про “відносну рівність”»⁵² [1230, с.12]. Конституційний суд РФ зайняв, проте, позицію визнання різних статусів таких кандидатів: «Правовий статус таких суб'єктів виборчого процесу, як кандидат, висунутий в одномандатному окрузі (тобто в рамках мажоритарної частини виборчої системи), і кандидат, включений до федерального списку (тобто висунутий в рамках пропорційної частини виборчої системи), розрізняється якраз стосовно правил визначення результатів виборів» (абзац четвертий пункту 2 ухвали Конституційного суду РФ від 9 червня 2004 р. [601, с.33]. Вважаємо, що така позиція, реалізована послідовно і повно, мала б не лише визнати незалежність виборів у двох підсистемах, але й відмінності у статусі депутатів, обраних за різними підсистемами. Без такого визнання позиція, зайнята Конституційним судом РФ, є непослідовною та такою, що не має достатнього обґрунтування: дійсно, правила встановлення результатів виборів та розподілу мандатів стосуються не статусу кандидатів, а їх можливостей реалізувати свій законний інтерес – бути обраними.

Рівність правового статусу означає рівність не лише прав (у нашому випадку – похідних виборчих прав), але й рівність обов'язків. Кандидати, зареєстровані для участі у виборах, мають один важливий обов'язок у виборчому процесі – утворити свій виборчий

⁵¹ Більш детально це питання розглянуто нами у [337].

⁵² На істотну нерівність правового статусу кандидатів, висунутих у складі партійного списку чи в одномандатних округах, вказує Р. Біктагіров [67, с.37]; проте дослідник обмежується констатацією цього факту, не доходячи жодних висновків на його підставі.

фонд, виключно з якого фінансуються заходи передвиборної агітації, ініційовані самим кандидатом. Такий обов'язок, наприклад, передбачений для усіх кандидатів на пост Президента України (частина четверта статті 41 Закону «Про вибори Президента України» [739]), чим забезпечується вимога рівності кандидатів щодо цього обов'язку. Однак Закон «Про вибори народних депутатів України» в умовах виборчої системи «паралельного змішування» передбачає обов'язок утворення виборчого фонду лише кандидатами, зареєстрованими в одномандатних округах (частина перша статті 48 Закону [734]). Таким чином, Закон передбачає *різні обов'язки* для кандидатів, зареєстрованих для участі у виборах за двома підсистемами виборчої системи, що є ще одним свідченням порушення принципу рівності в аспекті правового статусу кандидатів.

Отже, *рівність статусу кандидатів має забезпечуватися однаковими (як за змістом, так і за обсягом) похідними правами й обов'язками зареєстрованих кандидатів під час виборчого процесу.*

3.3.2. Рівність можливостей суб'єктів пасивного виборчого права

Дотримання рівності суб'єктів пасивного виборчого права в аспекті *рівності статусу* і *рівності можливостей* мають свої особливості. Якщо про *рівність статусу* може йти мова лише стосовно кандидатів як суб'єктів виборчого процесу, тобто *зареєстрованих кандидатів*, то *рівність можливостей* слід розглядати окремо для осіб, які *мають намір висуватися* кандидатами на виборах (тобто для суб'єктів пасивного виборчого права, які домагаються його реалізації⁵³), і для *зареєстрованих кандидатів*, які діють у виборчому процесі у власному інтересі (домагаючись можливості бути обраними) відповідно до встановлених законом процедур⁵⁴; останній аспект заслуговує назви *виборчо-процесуальної рівності*.

Можливість реалізації пасивного виборчого права (тобто бути висунутим та зареєстрованим як кандидат) значною мірою пов'язана із специфікою пасивного виборчого права, яке вимагає узгодження волевиявлень суб'єктів двох виборчих прав – пасивного і номінаційного. Отже, така можливість означає встановлені у правовому відношенні можливості діяти як потенційному кандидату, так і суб'єкту його висування. Дослідники відзначають різні аспекти рівності цих можливостей. Так, Ю. Тодика підкреслював важливість однакових для всіх кандидатів *строків* висування та реєстрації [433, с.351]. На вимогу однакових *умов* реєстрації кандидатів звертає увагу польський правознавець А. Сокала [1439, с.209]. Б. Банашак наголошував на рівності умов реєстрації кандидатів, а також участі громадян рівною мірою в процесі номінації кандидатів (цит. за [1432, с.273]); дослідник називає цей аспект «формальною рівністю пасивного виборчого права», очевидно, прагнути провести паралель між рівністю права голосу та права бути кандидатом. Однак саме ці вимоги не мають аналогії з формальною рівністю активного виборчого права (хоча б тому, що остання рівність є строгою у її кількісному вираженні), а посилення на поняття формальної (юридичної) рівності як антитези фактичної рівності не може бути обмежене лише цими аспектами. Водночас доцільно підкреслити, що рівність можливостей реалізувати право бути кандидатом, про яку тут іде мова, дійсно

⁵³ Як зазначалося вище, пасивне виборче право як право бути кандидатом на виборах починає реалізуватися у момент реєстрації кандидата; зареєстрований кандидат (тобто особа, яка перебуває у стані реалізації свого пасивного виборчого права) у виборчому процесі намагається досягти законної цілі – бути обраною, тобто реалізувати свій законний інтерес, який не має ознак суб'єктивного права.

⁵⁴ О. Сержов розглядає «рівність зареєстрованих кандидатів» як окремий принцип, відносячи його не до загальних принципів виборчого права, а до так званих «організаційних принципів проведення виборів» [235, с.451]; однак таке відокремлення однієї зі складових принципу рівного виборчого права безпідставне, особливо з огляду на непродуктивність класифікації принципів виборчого права, яка передбачає наявність групи «організаційних» принципів; див. підрозділ 1.2.1.

за своєю природою відрізняється від рівності можливостей зареєстрованого кандидата діяти з метою досягнення свого обрання.

Конституційний Суд України у відомому рішенні 1998 р. звернув увагу на два згадані вище аспекти рівності пасивного виборчого права. Зокрема, в аспекті реалізації цього права Суд вказав на неприпустимість встановлення неоднакового терміну для висування та реєстрації списків кандидатів у народні депутати України для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу і для висування кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах⁵⁵ (див. абзаци дев'ятий, десятий пункту 10 мотивувальної частини, пункти 5.4, 5.5 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. [940]).

Іншим порушенням рівності, на яке вказав Конституційний Суд України у рішенні 1998 р., були неоднакові умови участі виборців у номінації кандидатів (абзац сьомий пункту 10 мотивувальної частини, пункт 5.2. резолютивної частини зазначеного рішення): пункт 2 частини першої статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. передбачав подання відповідної кількості підписів виборців умовою реєстрації кандидата в одномандатному окрузі лише у разі його самовисування; кандидати, висунуті політичними партіями, звільнялися від збору підписів виборців на свою підтримку [729]. Визнання Конституційним Судом такої відмінності умов реєстрації кандидатів порушенням принципу рівності цілком відповідає цитованій вище позиції польського конституціоналіста Б. Банашака щодо рівної участі громадян в процесі номінації кандидатів. Аналогічні положення російського виборчого законодавства⁵⁶ вважає порушенням рівності виборчого права Д. Худолей [1158, с.19]. На думку Є. Бучковського, звільнення від збирання підписів на підтримку списків кандидатів виборчого комітету партії, яка у попередньому скликанні Сейму мала фракцію («посольський клуб») не менш як з 15 осіб, яке було передбачене попередніми редакціями виборчого законодавства Польщі, викликає «істотні сумніви з точки зору рівності» [1253, s.157]. Зазначимо водночас, що ці аргументи значною мірою стосуються також проблеми *рівності номінаційного виборчого права*.

Проте слід звернути увагу на те, що наявність підтримки виборців у вигляді встановленої законодавчо кількості підписів, поданих на підтримку висування кандидата (списку кандидатів), яка раніше виступала як одна з умов реєстрації кандидата чи списку кандидатів (див., наприклад, частину першу статті 24 та частину першу статті 25 Закону 1997 р. [729]), чинним законодавством не передбачена. В умовах відмови від участі виборців у висуванні кандидатів через механізм збирання підписів, прийнятих у сучасному вітчизняному виборчому праві, дотримання рівності інших умов (а не лише строків) реєстрації кандидатів, встановлених законодавчо, зберігає своє значення для дотримання вимог рівності. Підкреслимо, однак, що у реєстрації кандидатів переплітаються інтереси двох груп суб'єктів – носіїв пасивного виборчого права і носіїв номінаційного права. Тому рівність умов реєстрації не є повною: ці умови повинні забезпечувати максимально

⁵⁵ Підкреслимо, що тим самим Конституційний Суд України виключив можливість тлумачення виборів за виборчою системою паралельного змішування як двох незалежних виборів в окремих підсистемах; отже, тим більш обгрунтованою є вимога дотримання *однакового статусу* усіх кандидатів, які беруть участь у таких виборах, без огляду на мажоритарну чи пропорційну підсистему.

⁵⁶ Так, наприклад, стаття 36 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» передбачає, що партія, яка допущена до розподілу мандатів на останніх виборах Державної Думи РФ, а також партія, допущена до розподілу мандатів на виборах чинних складів законодавчих (представницьких) органів суб'єктів РФ не менш як у третині таких суб'єктів, може реєструвати кандидата на пост Президента РФ без збирання підписів виборців на його підтримку [577]. Аналогічно стаття 44 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» передбачає звільнення від збирання підписів на підтримку висунутих партією списку кандидатів та кандидатів в одномандатних округах, якщо партія набрала не менше 3 % голосів виборців на останніх парламентських виборах або допущена до розподілу мандатів на виборах законодавчого (представницького) органу хоча б в одному суб'єкті РФ [575].

можливу рівність всередині обох зазначених груп суб'єктів. При цьому потрібно брати до уваги можливість існування різних механізмів номінації, які є наслідком існування різних за природою суб'єктів номінаційного виборчого права⁵⁷. Таким чином, доходимо висновку, що *в умовах застосування різних способів висунання кандидатів рівність умов реєстрації є в цілому приблизною*; водночас при цьому повинне повною мірою застосовуватися твердження, що є одним з виразів загальноправового принципу рівності – «до однакового слід ставитися однаково, а до різного – по-різному».

Дійсно, неважко побачити, що законодавчо визначені умови реєстрації кандидатів у народні депутати України, висунутих політичними партіями у загальнодержавному окрузі і в одномандатних округах, відрізняються виключно технологічними деталями і за своєю суттю є однаковими (пор. зміст частини першої статті 54 і частини першої статті 55 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Водночас відмінність між умовами реєстрації кандидатів, висунутих в одномандатних округах за різними механізмами номінації (партіями і шляхом самовисунання) відрізняються змістовно (пор. частини першу і другу статті 55 зазначеного Закону). Ця відмінність полягає не лише у сутності самого акту висунання, що по-різному оформляється документально (у першому випадку – рішенням з'їзду партії, у другому – заявою кандидата про самовисунання), але й джерелом коштів, які вносяться у вигляді грошової (виборчої) застави: відповідно до частини другої статті 56 цього ж Закону, застава вноситься *суб'єктом номінації* кандидата (відповідно партією або самим кандидатом). Подібні відмінності існують також в умовах реєстрації кандидатів на пост Президента України, висунутих відповідно партіями або шляхом самовисунання (див. частини першу і другу статті 51, частину першу статті 49 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Таким чином, *існуючі відмінності між умовами реєстрації кандидатів, висунутих через різні механізми номінації, є об'єктивними і неминуче роблять рівність у цьому аспекті приблизною*. Водночас необхідно підкреслити необхідність дотримання строгої рівності умов реєстрації для усіх кандидатів, висунутих через один і той же механізм; *різне ставлення при реєстрації до різних кандидатів, висунутих партіями, чи до різних кандидатів-самовисунанців має розглядатися як протиправна дискримінація*.

Забезпечення більш повної рівності умов реєстрації кандидатів можна домогтися, передбачивши єдину процедуру висунання незалежно від природи суб'єкта номінації. Таким шляхом пішло польське виборче право, запровадивши категорію «виборчих комітетів» (стаття 84 Виборчого кодексу Польщі [1380]; див. також [1381, s.236]). І хоча виборчі комітети можуть утворюватися різними способами, зокрема, політичними партіями, їх виборчими коаліціями (блоками) чи виборцями, далі як процедура висунання, так і умови реєстрації кандидатів є однаковими, незалежними від природи виборчого комітету, що забезпечує повну рівність умов реєстрації кандидатів.

У цитованому вище рішенні 1998 р. Конституційний Суд України підкреслив ще одну вимогу щодо забезпечення рівності – заборону одночасного балотування у двох виборчих округах на тих самих виборах. Таку заборону, природну для однопорядкових (однотипних) виборчих округів, Суд поширив на одночасне балотування в одномандатному окрузі, тобто за мажоритарною складовою виборчої системи, та у загальнодержавному багатомандатному окрузі, тобто за пропорційною складовою (абзац перший пункту 10 мотивувальної частини, пункт 5.1 резолютивної частини рішення 1998 р. [940]); згодом Суд підтвердив цю позицію при повторній спробі дозволити таке подвійне балотування

⁵⁷ В умовах виборчої системи паралельного змішування, прийнятої на цей час в Україні, існує істотна нерівність, суть якої полягає в тому, що самовисунання можливе виключно в межах однієї з двох підсистем – мажоритарної. Однак це нерівність суб'єктів номінаційного, а не пасивного виборчого права.

Законом 2011 р. (див. пункт 2.2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 р. [974]).

Зазначена позиція природна у разі обговореного вище розуміння виборів народних депутатів України за виборчою системою паралельного змішування: в межах одних виборів не можна балотуватися більш ніж в одному виборчому окрузі⁵⁸, результати виборів в яких встановлюються незалежно. Така практика є загальноприйнятою у частині, що стосується однотипних округів; зокрема, природною є заборона одночасного балотування у двох чи більше одномандатних округах в умовах мажоритарної виборчої системи. Свого часу Центральна виборча комісія визнала правомірним скасування реєстрації кандидата, який був зареєстрований одночасно у двох одномандатних округах на виборах народних депутатів України 2002 р. [847], аналогічне рішення було прийняте під час виборів 2012 р. [752]. Водночас тим більше доцільно було звернути у цьому контексті увагу на проблему відмінностей у правовому статусі кандидатів, які балотуються у рамках різних підсистем цієї системи, що є не меншим порушенням принципу рівності.

Цікаво, що російське виборче законодавство не забороняє одночасного висунування особи одним і тим же виборчим об'єднанням на одних і тих же виборах в одномандатному виборчому окрузі та у складі списку кандидатів (див. частину десяту статті 39 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]). Л. Нудненко вважає таку норму порушенням принципу рівного виборчого права (з посиланням на цитоване вище рішення Конституційного Суду України) [573, с.47]. Заборону одночасного балотування у двох і більше (навіть різнопорядкових) округах підтримують також інші російські правознавці. Так, Д. Худолей вважає, що «рівність прав кандидатів на стадії висунування досягається, зокрема, встановленням такої вимоги: кожен кандидат може балотуватися лише в одному виборчому окрузі» [1158, с.19]. А. Зінов'єв та І. Поляшова формулюють цю вимогу в дещо інших термінах: «кожен кандидат на виборах... повинен мати право на один депутатський мандат» [266, с.81].

Дійсно, оцінюючи проблему подвійного балотування, слід брати до уваги, чи допускає законодавче регулювання можливість отримання одним кандидатом двох мандатів. Така ситуація «кратного обрання» могла б скластися, зокрема, у разі допущення одночасного балотування кандидата у двох однопорядкових виборчих округах, в яких результати виборів встановлюються незалежно, наприклад, у разі балотування у двох різних одномандатних округах. Проте саме лише «подвійне балотування» не обов'язково має наслідком можливість отримати два мандати; щоб уникнути цього, закон у випадках, коли дозволяє таке балотування, має встановити «ієрархію механізмів розподілу мандатів»⁵⁹. Така ієрархія є обов'язковою складовою виборчої формули деяких виборчих систем.

Дійсно, можливість балотування одного і того ж кандидата у різних виборчих округах може бути наслідком певної виборчої системи із складною виборчою формулою. Зокрема, така можливість характерна для згадуваних вище виборчих систем компенсаційного типу, в яких розподіл мандатів здійснюється на кількох рівнях з метою компенсувати невисокий рівень пропорційності розподілу мандатів у виборчих округах малої магнітуди [322, с.72-76]. Часто така можливість існує і в умовах змішаних систем з високим ступенем інтегрованості двох підсистем, як, наприклад, німецька чи естонська (див. [322]). В умовах

⁵⁸ М. Бучин аргументує критику практики одночасного балотування за двома складовими виборчої системи тим, що вона «ставити громадян, які є членами політичних партій, у привілейоване становище порівняно із безпартійними кандидатами» [103, с.93]. Цей аргумент безпідставний, оскільки базується на хибному припущенні про те, що політична партія висуває кандидатами на виборах виключно своїх членів.

⁵⁹ Значимо, що подібна ієрархія була встановлена як Законом «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. (див. частину одинадцяту статті 42, відповідно до якої при визначенні обраних кандидатів «у списку пропускаються кандидати, обрані в одномандатних виборчих округах» [729]), так і Законом 2011 р. (див. абзац другий частини десятої статті 98, який містить аналогічне за змістом положення [733]); в обох випадках ці норми, як і дозвіл на «подвійне балотування», визнані неконституційними [940; 974].

систем такого типу одночасне балотування кандидатом як у «малому», так і у «великому» виборчих округах, як правило, не є наслідком подвійного висування кандидата чи подвійної реєстрації⁶⁰, а отже, не порушує вимог рівних можливостей реалізувати пасивне виборче право. Так, наприклад, відповідно до виборчого законодавства Естонії, кожна партія, яка бере участь у виборах, висуває як загальнодержавний список кандидатів, так і списки у кожному виборчому окрузі; проте прямо передбачається, що *кожен кандидат*, висунутий партією, *повинен бути включений* як до загальнодержавного, так і до одного із окружних списків (див. частини першу і другу § 29 Закону [1428]). Таке законодавче положення підкреслює рівність можливостей усіх потенційних кандидатів у цьому відношенні⁶¹. Хоча особливого змістовного наповнення та спеціальних правових наслідків дотримання цієї вимоги не має, саме вона (формально: вимога *балотування кожного кандидата у двох округах* – «малому» і загальнодержавному) заслуговує на кваліфікацію як *вимога формальної рівності пасивного виборчого права*, оскільки демонструє певну аналогію з формальним аспектом рівності права голосу.

Проект Виборчого кодексу України 2010 р., який вперше в Україні пропонував дворівневу пропорційну виборчу систему, не передбачав забезпечення такої формальної рівності стосовно пасивного виборчого права. Відповідно до статті 341 проекту, партія мала б висувати регіональні списки кандидатів, із числа яких формувала б загальнодержавний список кандидатів у кількості не більше 50 осіб [875]. Проте проекти Закону «Про вибори народних депутатів України» (реєстраційний № 1068-2) [882] та Виборчого кодексу (реєстраційний № 3112-1) [878], розроблені за участі автора, виправляють цю ситуацію, гарантуючи формальну рівність суб'єктів права бути кандидатом. Відповідно до статті 86 законопроекту № 1068-2 (і відповідного положення проекту [878]), партія має висувати загальнодержавний список кандидатів (тобто здійснює *одноразову номінацію*) та з числа кандидатів, включених до цього списку, формує регіональні списки (без повторної номінації), при чому *кожен кандидат у депутати, включений до загальнодержавного виборчого списку, повинен бути віднесений до одного і тільки до одного з регіональних списків [882]*; реєстрація кандидата при цьому передбачається одноразовою. В умовах такого законодавчого регулювання *кожен кандидат «балотується» у двох округах – загальнодержавному і в одному з регіональних, – а отже, у цьому відношенні жодних сумнівів щодо дотримання формальної рівності права бути кандидатом виникати не повинно.*

Вкажемо на ще один аспект проблеми подвійного балотування кандидата – критеріїв визнання його обраним («правил визначення результатів виборів», які згадувалися у цитованій вище ухвалі Конституційного суду РФ [601, с.33]). Дійсно, в умовах виборчої системи «паралельного змішування» такі способи визначення результатів виборів за двома підсистемами відрізняються принципово, а кандидат, даючи згоду на своє балотування, *змушений* наперед обрати для себе лише один із можливих критеріїв обрання, якщо подвійне балотування заборонене.

Подібні відмінності можуть існувати і в деяких інших виборчих системах. Так, І. Кресіна та О. Ярош вказують на можливість виборчої системи «напіввідкритих (або напівзакритих) списків», які «передбачають, що частина виборчого списку (наприклад, перша п'ятірка) має бути обов'язково обраною, а далі – на самостійний вибір виборця»

⁶⁰ Тим не менше, німецька виборча система передбачає окрему реєстрацію кандидатів в одномандатному і в земельному окрузі і водночас допускає одночасне балотування кандидатів у таких округах, встановивши пріоритет одномандатного округу перед списком у частині набуття мандата.

⁶¹ Щоправда, кандидати-самовисуванці (у термінології естонського виборчого закону – «незалежні кандидати») реєструються лише у «малому» виборчому окрузі, оскільки не беруть участі у розподілі мандатів за пропорційними складовими системи. У цьому сенсі можна констатувати наявність порушення рівності кандидатів за механізмом їх висування. Проте це вважається достатньою компенсацією за саму можливість висування незалежних кандидатів в умовах виборчої системи із застосуванням партійних списків і пропорційним розподілом мандатів між такими списками.

[457, с.46]. Подібний підхід реалізований у Законі «Про місцеві вибори» 2015 р., відповідно до якого кандидат, поставлений відповідною місцевою організацією на перше місце у виборчому списку кандидатів, є обраним (у разі подолання списком виборчого бар'єру), хоча голосування виборців за його кандидатуру взагалі не передбачається (див. абзац другий частини восьмої статті 86 Закону «Про місцеві вибори» [808] із урахуванням тлумачення цієї норми пунктом 6 Роз'яснення Центральної виборчої комісії⁶² [842]).

Очевидно, що кандидати, для яких наперед встановлено різні критерії обрання, не можуть вважатися такими, що мають рівні можливості бути обраними, а отже, рівні можливості діяти у виборчому процесі, домагаючись свого обрання. Тому цей аспект ілюструє наявність тісного взаємозв'язку різних аспектів рівності пасивного виборчого права; неважко помітити, що наявність наперед встановлених різних критеріїв обрання для кандидатів не лише порушує формальну рівність суб'єктів пасивного виборчого права, але й призводить до відмінностей правового статусу кандидатів та порушення їх процесуальної рівності (тобто рівності можливостей зареєстрованих кандидатів діяти у виборчому процесі).

Певні ознаки таких відмінностей у критеріях обрання можуть бути характерними для кількарівневих (зокрема, змішаних) виборчих систем, згаданих вище. Проте відсутність порушення вимоги рівності у таких умовах забезпечується, як правило, можливістю кандидата бути обраним (залежно від підсумків голосування виборців) за кожним із наперед визначених різних критеріїв. Так, наприклад, в умовах німецької виборчої системи така рівність забезпечується можливістю особи балотуватися як в одномандатному окрузі, так і за земельним партійним списком кандидатів; російський Федеральний закон «Про вибори депутатів Державної Думи...» також дозволяє включати до федерального списку кандидатів осіб, висунутих тією ж партією в одномандатних виборчих округах (частина десята статті 39 [575]). В умовах естонської змішаної виборчої системи [1428; 322, с.87-88], можливість (шанси) кожного кандидата бути обраним за будь-яким із передбачених системою механізмів розподілу мандатів, забезпечується автоматично⁶³. Також автоматично ця рівність забезпечується в умовах дворівневої пропорційної виборчої системи, запропонованої проектами Виборчого кодексу України [878] чи парламентського виборчого закону [882]. Таким чином, можна стверджувати, що у таких умовах немає порушення рівності можливостей кандидатів: у цьому сенсі рівність можливостей має забороняти не балотування особи у двох округах, а можливість отримати два мандати в одному представницькому органі.

Заборона «подвійного балотування» (чи інший спосіб дотримання рівності права бути кандидатом) є природною, якщо мова йде про одні вибори. У разі одночасного проведення різних виборів (що є типовим, наприклад, для чергових місцевих виборів), таке обмеження слід застосовувати лише у межах конкретних виборів: повинна існувати, наприклад, заборона балотуватися у двох одномандатних округах на виборах однієї

⁶² Строго кажучи, Закон «Про місцеві вибори» взагалі не містить прямої вказівки, що «перший кандидат» виборчого списку (частина третя статті 37) вважається обраним; припис абзацу другого частини восьмої статті 86 передбачає, що у виборчому списку місцевої організації партії «кандидати у депутати (крім кандидата у депутати, який не закріплений за територіальним виборчим округом) розташовуються в порядку зменшення відсотку голосів виборців, поданих за відповідну місцеву організацію партії у територіальних виборчих округах, за якими були закріплені кандидати» (курсив наш. – Ю.К.); інших згадок про «першого кандидата» стаття 86 не містить [808]. Ця прогалина закону «заповнена» зазначеним Роз'ясненням ЦВК.

⁶³ Окрім «незалежних» кандидатів в умовах естонської виборчої системи, які можуть бути обраними виключно за мажоритарним критерієм і, таким чином, мають істотно менші правові можливості у виборчому процесі. Аналогічна ситуація в умовах німецької виборчої системи з незалежними кандидатами, які можуть бути обрані лише в одномандатних округах. В умовах системи «паралельного змішування», яка застосовується на цей час в Україні, така відмінність, як уже згадувалося, існує між кандидатами, висунутими у рамках двох підсистем, а не за суб'єктом висування.

сільської (селищної) ради. Конституційний Суд України, надаючи тлумачення статей 38 та 78 Конституції, вказав, що «громадянину України надано право вільно бути обраним⁶⁴ до будь-якого органу державної влади, зокрема, до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування... , а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови» (див. абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини Рішення № 7-рп/99 від 6 липня 1999 р. [945]). Отже, Конституція не обмежує права громадянина, який має пасивне виборче право, одночасно балотуватися на різних виборах (тобто на виборах до різних представницьких органів чи на різні виборні посади) за умови, що у разі перемоги на кількох виборах громадянин повинен обрати один із отриманих представницьких мандатів, відмовившись від усіх інших.

Така правова позиція була реалізована Законом про місцеві вибори 2004 р., частини п'ята та шоста статті 33 якого надавали можливість громадянину «одночасно балотуватися кандидатом на посаду відповідно сільського, селищного чи міського голови, кандидатом у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та кандидатом у депутати інших місцевих рад», за винятком одночасного балотування більш ніж в одному одномандатному виборчому окрузі на виборах тієї ж сільської чи селищної ради [721]. Проте пізніші редакції законів про місцеві вибори обмежили таку свободу. Так, частини четверта та п'ята статті 35 Закону про місцеві вибори 2010 р. [723], по суті, забороняли (за єдиним винятком) одночасне балотування на різних місцевих виборах; істотні заборони одночасного балотування на різних місцевих виборах, що проводяться одночасно, встановлює також частина четверта статті 35 Закону «Про місцеві вибори» 2015 р. [808]. З огляду на наведене вище офіційне тлумачення статті 38 Конституції, яка визначає пасивне виборче право на місцевих виборах, такі положення законів як 2010, так і 2015 р. слід було б кваліфікувати як неконституційні.

А. Зінов'єв та І. Поляшова звертають увагу на ще один аспект рівності, який закріплений у всіх законодавчих актах щодо виборів⁶⁵: «кандидат може дати згоду на висування на тих же виборах не більше ніж одному ініціатору висування» [266, с.81]. Хоча така вимога має перш за все політичну мету – не вводити в оману виборців, надаючи їм можливість однозначно ототожнювати кандидата з відповідною політичною силою та її програмою, – вважаємо цей аспект важливою складовою вимоги рівних можливостей реалізації пасивного виборчого права, близьким за природою до вимоги одноразового балотування на тих же виборах. Дійсно, у випадку виборчих систем персоналізованого голосування [340], в яких об'єктом голосування виступає окремий кандидат, повторне висування кандидата іншим суб'єктом номінації у тому ж виборчому окрузі не повинно мати правових наслідків, а в іншому виборчому окрузі означало б подвійне балотування кандидата. У випадку виборчих систем пропорційного представництва, заснованого на виборчих списках кандидатів, подвійне висування особи кандидатом (тобто включення цієї особи у два і більше списки кандидатів у тому ж багатомандатному окрузі) означає істотне підвищення шансів бути обраним, а отже, є порушенням принципу рівності. Таким чином, заборону висування одного кандидата двома і більше суб'єктами слід розглядати як складову вимоги формальної рівності пасивного виборчого права.

⁶⁴ Деякі дослідники критикують вживання терміна «вільно бути обраним», вбачаючи тут безпідставне поширення принципу вільних виборів на пасивне виборче право [1204, с.12]. На нашу думку, слово «вільно» тут вжите не як термін, а у звичайному («побутовому») значенні, тобто «без обмежень».

⁶⁵ Див., наприклад, частину другу статті 44 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину третю статті 10 латвійського Закону про вибори Сейму [1451], § 2 статті 208 Виборчого кодексу Польщі [1380], частину сьому статті 42 Федерального закону РФ «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575].

Отже, *рівність можливостей реалізувати пасивне виборче право* забезпечується: по-перше, вимогами *формальної рівності суб'єктів пасивного виборчого права*, що означає можливість балотування кожного кандидата лише в одному виборчому окрузі (у випадках виборчих систем із складною виборчою формулою компенсаційного типу – у рівній кількості округів різного рівня) та висування кандидата лише одним суб'єктом номінації; по-друге, *рівними умовами реєстрації* усіх кандидатів, при чому остання рівність може бути приблизною з огляду на застосування різних механізмів номінації, однак повинна бути строгою в межах одного механізму.

Третій аспект рівності пасивного виборчого права стосується *виборчо-процесуальної рівності кандидатів*, тобто *рівності можливостей діяльності* зареєстрованих кандидатів у виборчому процесі. У загальному вигляді цю вимогу можна виразити формулою: «рівність виборчих можливостей... стосується директиви забезпечення усім суб'єктам участі у виборчому процесі на однакових засадах» [1439, s.209]. Тут слід розглядати не зміст та обсяг прав, які належать кандидату (це відноситься до визначення правового статусу кандидата), а рівність умов для реалізації цих прав та дій, спрямованих на досягнення основного законного інтересу кандидата – бути обраним. Як зазначали Ю. Тодика та О. Бандурка ще у 1994 р., вибори «ґрунтуються на засадах рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування» [1117, с.21]. Коментатори Конституції України підкреслювали, що «послідовне здійснення цього принципу має особливо важливе значення для осіб, що балотуються (обираються). Цей принцип передбачає, зокрема, «створення рівних можливостей для всіх кандидатів на відповідне забезпечення їх прав державними органами, установами та організаціями, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації тощо» [402, с.171]. На думку П. Гаррона, «концепція рівних можливостей втілює принцип нейтральності держави у виборчих справах. Іншими словами, втручання держави чи будь-якого іншого органу публічної влади у виборчу кампанію, взагалі кажучи, суперечить принципу рівності» [1342, р.22].

У цьому аспекті принцип рівного виборчого права тісно переплітається з вимогами *принципу чесних виборів*, розглянутого нижче (див. розділ 5). Класичним прикладом порушення принципу рівності виборчого права (і, звичайно, принципу чесних виборів) на рівні правозастосування є явище адміністративного ресурсу у його негативному сенсі.

Дослідники звертають увагу на різні напрями діяльності кандидатів у виборчому процесі, важливі з точки зору дотримання вимоги рівних можливостей. Проте розуміння рівних можливостей для зареєстрованих кандидатів дещо відрізняється від розуміння цієї вимоги у випадку, розглянутому вище.

Дійсно, за загальним розумінням, суть рівності можливостей певного суб'єкта – це вимоги створення відповідних рівних умов для його діяльності з боку інших суб'єктів. Ці вимоги для зареєстрованого кандидата пов'язані насамперед з реалізацією його похідних прав і можливостей – подавати кандидатури до складу виборчих комісій, мати спеціальне представництво, офіційних спостерігачів і т. п. (стосовно переліку і змісту прав, похідних від пасивного виборчого права, див. підрозділ 2.6). Такі похідні права, як і основні виборчі права, є публічними за своїм характером. Тому щодо більшості похідних прав такі вимоги стосуються держави та її органів (у тому числі виборчих комісій, а також органів місцевого самоврядування), зобов'язуючи їх своїми діями (чи невтручанням, тобто бездіяльністю) створити певні умови для їх реалізації; принцип рівних можливостей вимагає при цьому, щоб ці умови були рівними для всіх кандидатів. Так, наприклад, кожен кандидат на пост Президента України має право подати по одній кандидатурі до складу кожної дільничної виборчої комісії, які (за умови дотримання встановлених

законом вимог) не можуть бути відхилені (частина друга, абзац дванадцятий частини шостої статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739]); кожен кандидат у народні депутати України⁶⁶ може мати довільну кількість офіційних спостерігачів, які обов'язково реєструються (знову ж за умови дотримання встановлених законом вимог) відповідними виборчими комісіями (абзац другий частини сьомої статті 78 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]).

Проте існують певні сфери правовідносин у виборчому процесі, в яких для забезпечення рівних можливостей кандидатів покладення обов'язків лише на державу та її органи недостатньо. У сфері передвиборної агітації, а також стосовно (спеціального) інформаційного забезпечення⁶⁷ відповідні умови повинні створюватися *третьими* суб'єктами (деякі з яких поза виборчим процесом можуть і не вступати у публічні правовідносини). Такими суб'єктами є: власники приміщень, які можуть використовуватися для проведення публічних заходів; розповсюджувачі зовнішньої реклами; засоби масової інформації (як друковані, так і аудіовізуальні), інформаційні агентства та ін. Для забезпечення принципу рівності пасивного виборчого права у розглядуваному аспекті держава повинна *законом* зобов'язати таких третіх (недержавних) суб'єктів створити рівні умови і забезпечити рівні можливості для кандидатів, які балотуються на виборах.

Це стосується, наприклад, вимог рівного доступу до приміщень, придатних для проведення заходів передвиборної агітації (частина дев'ята статті 58 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина десята статті 68 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); рівного доступу та рівних умов для розміщення агітаційних матеріалів з використанням носіїв зовнішньої реклами (абзац третій частини сьомої статті 58 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина дванадцята статті 68 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Зазначені вимоги за своїм змістом є певними обмеженнями *цивільних прав* – права розпорядження своєю власністю чи свободи підприємницької діяльності; такі обмеження, взагалі кажучи, є неприйнятними у звичайних умовах, проте під час виборчого процесу переслідують важливу суспільно значущу мету (публічний інтерес) – забезпечення дотримання принципу рівного пасивного виборчого права.

Подібними за своєю природою є вимоги рівного доступу кандидатів до інформаційних ресурсів, насамперед до засобів масової інформації. О. Большакова розглядає три ступені рівного доступу до засобів масової інформації: до першого ступеня дослідниця відносить «мінімально рівний доступ» через надання рівних обсягів ефірного часу за рахунок бюджетних коштів; до другого – фінансову рівність щодо участі у передвиборній агітації; до третього – «рівне ставлення засобів масової інформації до кандидатів (партій, блоків)» [90, с.146]. Зауважимо, що остання вимога в аспекті рівних виборів, по суті, пов'язана з попередньою і означає заборону надання привілеїв чи створення перешкод у доступі до розміщення у засобах масової інформації агітаційних матеріалів суб'єктів агітаційної діяльності за кошти власних виборчих фондів⁶⁸.

⁶⁶ Відповідно до частини першої статті 77 Закону «Про вибори народних депутатів України», у виборчому процесі можуть брати участь, поряд з іншими, «офіційні спостерігачі від кандидатів у депутати» (без подальшого уточнення статусу кандидатів); проте частина сьома статті 78 зазначеного Закону уповноважує на подання про реєстрацію офіційного спостерігача тільки «кандидата у депутати в одномандатному окрузі» [734]; таким чином, кандидати, включені до виборчих списків політичних партій, не можуть мати офіційних спостерігачів. Це ще один прояв різного правового статусу двох категорій кандидатів у депутати в умовах виборчої системи «паралельного змішування» у тому вигляді, який передбачений чинним Законом.

⁶⁷ Спеціальне інформаційне забезпечення виборів (на відміну від загального) передбачає інформування виборців про кандидатів, партії – суб'єктів їх висування, у тому числі їх діяльність під час виборчого процесу із дотриманням, зокрема, вимоги збалансованості висвітлення позицій кандидатів і партій (див. статтю 65, частину третю статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]).

⁶⁸ Вимога рівного ставлення засобів масової інформації до кандидатів чи партій може тлумачитися також

Для забезпечення рівних умов засоби масової інформації зобов'язані встановити фіксовані розцінки на одиницю друкованої площі чи ефірного часу із заборонаю надавати знижки окремим кандидатам; засіб масової інформації не може відмовити надати друковану площу чи ефірний час на тих же умовах кожному кандидату, який звернувся до нього, якщо раніше вже надавав свої послуги іншому кандидату (частини шоста і восьма статті 60 Закону «Про вибори Президента України» [739]); засобам масової інформації та їх працівникам забороняється проводити передвиборну агітацію з власної ініціативи (частина сьома статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]).

Таким чином, незважаючи на загальновизнану редакційну свободу засобів масової інформації (див., наприклад, [539, с.81]), яка виступає як одна з гарантій свободи вираження поглядів, діяльність засобів масової інформації *під час виборчого процесу* підлягає додатковій законодавчій регламентації, одна з основних цілей якої – дотримання принципу рівності кандидатів на виборах⁶⁹. Польський дослідник Г. Кришень вказує, що «засада рівності шансів вимагає також, щоб до учасників виборчої кампанії ставилися однаково у поширюваних засобами масової інформації відомостях і повідомленнях, а також репортажах, дискусіях, редакційних коментарях та інших формах поширення інформації про вибори» [1385, с.38].

Важливим обмеженням свободи вираження поглядів, спрямованим на дотримання принципів виборчого права, є «день тиші» – заборона проведення будь-яких агітаційних заходів, у тому числі з використанням засобів масової інформації, напередодні і в день виборів (частина третя статті 70 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]).

Такі обмеження досить чутливі з огляду на загальновизнану роль засобів масової інформації у реалізації свободи вираження поглядів, що неодноразово підкреслювалося Європейським судом з прав людини (див., зокрема, [1214]). Проте тут маємо справу з ситуацією, коли певні обмеження свободи припустимі з метою захисту рівності пасивного виборчого права громадян⁷⁰, що, без сумніву, є також суспільно важливим публічним інтересом. Така підстава обмеження свободи вираження поглядів передбачена частиною третьою статті 34 Конституції [432]. Цю ж підставу передбачає також частина друга статті 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод за умови, що ці обмеження «встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві» [408]. Європейський суд з прав людини у відомому рішенні у справі «*Боуман проти Сполученого Королівства*» звернув увагу, що «може бути визнано необхідним, щоб перед і під час виборів були встановлені певні обмеження свободи слова, які були б неприйнятними у звичайних умовах» (пункт 43 зазначеного рішення [1266]).

Наведені вище приклади певного обмеження прав власності чи свободи підприємницької діяльності разом з останніми прикладами щодо свободи вираження поглядів демонструють достатньо широку сферу застосування таких обмежень певних прав і свобод під час виборчого процесу, спрямованих на забезпечення дотримання основних принципів виборчого права, зокрема, принципу рівного виборчого права. Підкреслимо, що такі обмеження встановлюються *виключно* на час виборчого процесу (точніше, до закінчення голосування виборців) додатково до звичайного правового регулювання діяльності цих суб'єктів. Їх слід розглядати як приклади розв'язання конфлікту різних принципів права,

в аспекті принципу *вільних виборів* як вимога збалансованого і безстороннього поширення правдивої і точної інформації про цих кандидатів і партії; цей аспект розглянуто нижче (див. підрозділ 4.2).

⁶⁹ Додаткові обмеження діяльності засобів масової інформації у виборчому процесі, спрямовані на забезпечення дотримання принципу *вільних виборів*, розглянуто нижче (див. підрозділ 4.2.3).

⁷⁰ За висловом С. Погребняка, «взаємодія між свободою і рівністю в процесі правового регулювання має ґрунтуватися на базовій моделі “рівності в свободі”. У цій формулі функція рівності – точно визначити форму відданості свободі, а функція свободи – показати, що саме її ми прагнемо урівняти» [650, с.125]. «Урівнювання» свободи обов'язково означає певні (раціональні) її обмеження.

які мають розв'язуватися шляхом пошуку розумного узгодження (компромісу) і відповідного обмеження (але не заперечення) одного принципу на користь іншого. Важливо підкреслити, що такі обмеження не можуть бути надмірними (непропорційними): вони повинні відповідати загальним критеріям прийнятних обмежень прав і свобод, сформульованим Європейським судом з прав людини: бути встановленими законом, переслідувати легітимну мету і бути необхідними у демократичному суспільстві.

Рівність можливостей зареєстрованих кандидатів у виборчому процесі, особливо у передвиборній агітації, завжди привертала увагу дослідників (див., наприклад, [43; 91, с.360-361; 290, с.53-54]). Так, наприклад, Ю. Тодика наголошував, що кандидати «повинні мати рівні можливості при проведенні передвиборної агітації і створенні виборчих фондів» [433, с.351]. М. Ставнічук підкреслює значення вимоги рівних можливостей кандидатів у проведенні передвиборної агітації, надаючи їй статусу «інституційного принципу організації виборчого процесу» [126, с.90]. Проте дослідники часом розходяться в оцінці виду рівності, яка має бути забезпечена кандидатам, – юридичної (формальної) чи фактичної рівності. Зокрема, Д. Худолей вважає, що принцип рівності кандидатів «встановлює гарантії рівності прав і фактичних можливостей кандидатів» [1158, с.14], тоді як Т. Герасименко наголошує, що «положення про рівність шансів кандидатів... має на увазі не абсолютну фактичну рівність, а рівність їх стартових можливостей» [158, с.12-13].

Зауважимо, що у сферах передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборів існують прояви обох видів *строгої* рівності стосовно можливостей зареєстрованих кандидатів. Прикладом *фактичної рівності* (тобто «рівності результатів шляхом справедливого розподілу» [650, с.81]) є, зокрема, надання кандидатам на пост Президента України однакового часу (по 30 хвилин) на загальнонаціональних теле- та радіоканалі та можливість публікації в однаковому поліграфічному виконанні передвиборних програм за бюджетні кошти (частина четверта статті 61, частина перша статті 63 Закону «Про вибори Президента України» [739]), а також аналогічні можливості, які надаються кандидатам у народні депутати України, зареєстрованим в одномандатному окрузі (частина четверта статті 72, частина перша статті 73 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Водночас можливості проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів реалізують *формальну рівність* у загальноправовому сенсі (рівність «стартових можливостей»); сюди, зокрема, відносяться згадані вище вимоги рівного доступу зареєстрованих кандидатів до засобів масової інформації у період передвиборної агітації⁷¹.

Виборчо-процесуальна рівність кандидатів забезпечується також правилами формування виборчих фондів, які обов'язково є однаковими для кандидатів (статті 41, 43 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Формальний характер рівності забезпечується також відсутністю обмежень обсягу витрат виборчого фонду кандидата на пост Президента України (стаття 43 Закону [739]). Водночас встановлення Законом «Про вибори народних депутатів України» граничних розмірів виборчих фондів партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах (див. абзаци другий і третій частини першої статті 48 зазначеного Закону [734]), має ознаки забезпечення *фактичної рівності* кандидатів щодо обсягу фінансування заходів передвиборної агітації.

Межі витрат з виборчих фондів кандидатів чи партій встановлено у багатьох державах. Так, Федеральний закон РФ «Про вибори депутатів Державної Думи...» забороняє витрати з виборчого фонду кандидата, зареєстрованого в одномандатному окрузі, що перевищують 15 млн. рублів (частина дев'ята статті 71 зазначеного закону [575]). Виборчий

⁷¹ За свідченням Л. Берлявського, Р. Біктагіров відносить вимогу рівного доступу до засобів масової інформації до «нових» принципів виборчого права (див. [62, с.56-57]); це, звичайно, слід оцінити як необгрунтовану гіперболізацію ролі цієї складової принципу рівного виборчого права.

кодекс Польщі також передбачає встановлення лімітів видатків виборчих комітетів. Такі ліміти розраховуються через ліміти витрат на передвиборчу агітацію (див., наприклад, статті 199, 259, 327, 378 Виборчого кодексу) з урахуванням норми, що такі витрати не можуть перевищувати 80 % усіх витрат виборчого комітету (статті 135, 136 Виборчого кодексу [1380]). К. Чаплицький вказує, що ці обмеження «мають за мету, як прийнято вважати, забезпечення рівності виборчих комітетів» [1381, s.329], не уточнюючи, яку саме рівність (формальну чи фактичну) при цьому мають на увазі.

В аспекті рівності можливостей звернемо увагу на положення частини третьої статті 56⁵ Закону «Про вибори Президента України» щодо *збалансованого* висвітлення засобами масової інформації коментарів кандидатів на пост Президента України щодо подій, пов'язаних з виборами [739]; аналогічна вимога встановлена частиною третьою статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]. З огляду на важливість присутності кандидатів (партій) в інформаційних повідомленнях вимога збалансованості забороняє замовчування висвітлення позиції одних кандидатів на користь інших; водночас очевидно, що кількість таких повідомлень залежить від активності кандидатів щодо публічного викладу своїх позицій. Тому зазначену вимогу *збалансованості* можна розглядати як приклад забезпечення *пропорційної (диференційованої) рівності* кандидатів, тобто «рівності з урахуванням відмінностей» [650, с.85].

Деякі дослідники вважають можливим широке застосування підходу пропорційної рівності кандидатів на виборах (див., наприклад, [1432, s.276]). На наше переконання, пропорційна рівність у здійсненні *суб'єктивного права громадянина*, особливо *публічного* за своїм характером права, повинна застосовуватися з великою обережністю, оскільки за своєю суттю означає обмеження обсягу такого права для одних носіїв права порівняно з іншими; в системі права України це заборонено статтями 24 та 64 Конституції. У більшості випадків такі обмеження повинні кваліфікуватися як дискримінація і є неприпустимими. Тому стосовно пасивного виборчого права пропорційна рівність не повинна застосовуватися (можливо, з єдиним описаним вище винятком).

Однак у різних державах у цьому відношенні реалізуються різні підходи. Так, німецьке державне право особливо наполягає на *строгій рівності політичних прав* громадян, незалежно від особистих якостей їх носіїв [167, с.136].

Альтернативним прикладом є виборче законодавство Росії, яке знає випадки як строгої (абсолютної), так і пропорційної рівності кандидатів у доступі до засобів масової інформації. Частина перша статті 51 Федерального закону «Про основні гарантії...» передбачає надання державними та муніципальними засобами масової інформації «безоплатного»⁷² ефірного часу та друкованої площі «кандидатам... на рівних умовах (тривалість наданого ефірного часу, час виходу в ефір та інші умови)»; частина п'ята статті 50 цього ж закону встановлює, що у разі надання оплачуваних послуг площі недержавними засобами масової інформації «умови оплати ефірного часу, друкованої площі... повинні бути єдиними для всіх зареєстрованих кандидатів» [582]. Ці умови конкретизуються, зокрема, Федеральним законом «Про вибори депутатів Державної Думи...». Так, відповідно до частини першої статті 64 зазначеного закону, ефірний час та друкована площа можуть надаватися безоплатно «кандидатам, зареєстрованим в одномандатних виборчих округах» [575]. Ефірний час, який надається безоплатно, розподіляється між усіма такими кандидатами «у рівних частках» (частина тринадцята статті 65 зазначеного закону); друкована площа надається їм безоплатно у відповідних регіональних виданнях на рівних умовах: «рівний обсяг наданої друкованої

⁷² Частина десята статті 50 зазначеного закону встановлює, що «видатки державних та муніципальних організацій телерадіомовлення, редакцій державних та муніципальних періодичних друкованих видань, пов'язані з наданням безоплатного ефірного часу та безплатної друкованої площі для проведення передвиборчої агітації..., відносяться на результати діяльності цих організацій та редакцій» [582], тобто не компенсуються за рахунок бюджетних коштів, виділених на проведення виборів.

площі, рівноцінне місце на сторінці, однаковий розмір шрифту на інші рівні умови» (частина друга статті 66 зазначеного закону). Таким чином, зазначені положення забезпечують строгу рівність безоплатного доступу кандидатів до засобів масової інформації.

Водночас частиною 1.2 статті 50 Федерального закону «Про основні гарантії...» встановлена можливість обмеження доступу до безоплатного надання послуг засобами масової інформації для кандидата, висунутого виборчим об'єднанням, якщо «на найближчих попередніх відповідних виборах кандидат, висунутий цим виборчим об'єднанням, отримав меншу, ніж встановлено федеральним законом, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні» [582]. Ця можливість реалізована у частині 2.1 статті 51 Федерального закону «Про вибори Президента Російської Федерації»: безоплатний ефірний час чи друкowana площа не надається кандидатові, висунутому політичною партією, кандидат якої на попередніх президентських виборах отримав підтримку менше ніж 2 % виборців [577]; щоправда, ця норма не застосовується, якщо сам кандидат балотувався на попередніх виборах та отримав підтримку понад 2 % голосів виборців (частина 2.2 зазначеної статті). Отже, тут мова йде про *пропорційну рівність* доступу, однак обумовлену характеристиками не кандидата, а суб'єкта його номінації і, таким чином, пов'язану із реалізацією не пасивного, а номінаційного виборчого права. Водночас зазначимо, що, на наше переконання, у ситуації конфлікту цих двох виборчих прав перевага мала б надаватися саме пасивному виборчому праву як конституційному праву громадянина (порівняно з правом політичної партії).

Цікаво, що на президентських виборах у Російській Федерації можливість участі в агітації з безоплатним використанням засобів масової інформації також мають не лише кандидати, але й партії – суб'єкти їх висунання (частина друга статті 51 Федерального закону «Про вибори Президента Російської Федерації» [577]). Це означає *нерівність* доступу до засобів масової інформації для кандидатів, висунутих партією, та кандидатів – самовисуванців, яка виходить за межі пропорційної рівності; таким чином, цю нерівність слід розглядати як порушення рівності *пасивного* виборчого права в аспекті виборчо-процесуальної рівності.

Виборче право деяких держав знає випадки позитивної дискримінації стосовно пасивного виборчого права для забезпечення отримання мандатів для представників певних соціальних категорій чи груп. Науковці відзначають, що «у ряді країн для подолання фактичної недостатності представництва у виборних органах певних груп населення виходячи з особливих умов, що існують в тій чи іншій країні, вводяться так звані квоти, тобто спеціальні гарантії представництва у певних межах тих груп населення, які при загальнозвстановленому порядку виборів могли б його не одержати. Мова йде про представників духовенства, жіноцтва, збройних сил, громадян, що проживають за кордоном» [424, с. 153].

Вище ми розглянули подібні приклади *позитивної дискримінації щодо права голосу*, спрямовані на забезпечення представництва у парламенті держави національних меншин. Певні привілеї, які надаються відповідним категоріям *виборців* шляхом утворення окремих виборчих округів для таких національних груп громадян, мають очевидним чином наслідком відмову від дотримання принципу рівності щодо *кандидатів*, які балотуються у таких округах, у порівнянні із іншими кандидатами. Щоправда, у цій ситуації немає гарантій позитивного характеру такої дискримінації спеціальної категорії *кандидатів*: умови обрання для них, взагалі кажучи, можуть виявитися гіршими, аніж у разі їх балотування за звичайним механізмом⁷³. Тим не менше вважається, що таке порушення рівності виборчих прав у цілому сприяє забезпеченню інтересів національних меншин, а отже, може кваліфікуватися як позитивна дискримінація.

⁷³ Н. Бутеншон та К. Волан визнають, що застосування подібних методів гарантованого представництва меншин може мати наслідком «нераціональне обмеження права балотуватися на виборах» [1258, р.33].

3.3.3. Проблеми гендерного аспекту рівності

В останні десятиліття щораз більшу увагу як дослідників, так і законодавців і міжнародних організацій привертає *гендерний аспект рівності*, зокрема, стосовно виборчих прав. Дослідники гендерної рівності не лише підкреслюють недостатність конституційного і законодавчого закріплення *формальної рівності* жінок і чоловіків; як зазначають Н. Оніщенко та О. Матвієнко, іншою площиною цього питання є практичне забезпечення існування рівних умов *реалізації* наданих законом можливостей у повсякденній діяльності, тобто правореалізаційний і правозастосовний аспекти [595, с.92], що означає досягнення *фактичної рівності*⁷⁴. Прагнення досягти саме фактичної рівності чоловіків і жінок підтверджується метою правового регулювання у виборчій сфері, як вона визначена дослідницями, – «пропорційного представництва жінок і чоловіків в органах влади та органах місцевого самоврядування» [595, с.93], зокрема, шляхом законодавчого закріплення вимоги фактичної рівності («імперативного методу регулювання», у термінології дослідниць) через застосування обов'язкових гендерних квот. Таке прагнення часом набуває вигляду достатньо прямолінійної вимоги «почергового розташування» чоловіків і жінок у виборчому списку кандидатів [1234, с.65, 74] (так званий «метод блискавки» [1241, р.24; 1333, р.73]) чи «рівномірного» просторового розподілу кандидатів різної статі в одномандатних виборчих округах («якщо суб'єкт А у виборчому окрузі № 1 висуває жінку, то на окрузі № 2 висуває чоловіка і так далі» [1234, с.73]); іноді – абсолютної форми рівного («гендерно збалансованого») представництва жінок і чоловіків у складі виборчих комісій та врахування гендерного підходу при призначенні офіційних спостерігачів⁷⁵ [1234, с.65, 73].

Гендерне квотування щодо висування кандидатів у різних формах застосовується у різних державах (див., наприклад, [1241]); дослідники вважають, що воно «виступає як позитивна дискримінація та забезпечує демократичний принцип формування парламенту» [457, с.47]. Щоправда, твердження про позитивну дискримінацію повинно стосуватися конкретної суспільної групи. Тому справедливе твердження, що «гендерні квоти» в політичній сфері фактично є «квотами для жінок» [457, с.48]. Така позиція ґрунтується на спостереженні про істотну «недопредставленість» жінок у парламенті та інших представницьких органах (див., наприклад, [457, с.47; 1333, р.69; 1463, р.24-25]).

Підкреслимо, що проблему гендерної рівності не можна кваліфікувати у термінах «рівного представництва статей»: власне, термін «представництво» у цьому контексті неадекватний. Адже зміст цієї проблеми не стосується представництва певних соціальних груп у виборному органі: таке *групове* представництво вимагало б *роздільного голосування* виборців, що належать до цих груп, за «своїх» представників. Представницька функція парламенту та визнання вільного мандата представника (депутата) не може порушувати ідею *народного* (а не *групового*) представництва (див. підрозділ 1.6.1). Застосування гендерних (по суті, «жіночих») квот за своїм змістом спрямоване на забезпечення законодавчими засобами *фактичної рівності* жінок і чоловіків у сфері реалізації пасивного виборчого права, тоді як звичайно законодавче регулювання забезпечує *формальну рівність* (рівність можливостей). Задекларована постановка проблеми гендерної рівності вимагає *надання двом статям рівної кількості мандатів*, що забезпечується через *результати виборів*, тобто пов'язане з

⁷⁴ Відома європейська дослідниця гендерних проблем Д. Далеруп наголошує, що виборчі гендерні квоти базуються на переході від «ліберальної рівності можливостей» до «рівності результатів» [1463, р.144], тобто від формальної до фактичної рівності. На цю обставину звертають також увагу О. Марцеляк та С. Марцеляк [517, с.90].

⁷⁵ Високий рівень суперечливості цієї проблеми засвідчується також тим, що у літературі, крім апологетичних, можна зустріти і протилежні крайні оцінки; так, І. Галіахметов кваліфікує норми про жіночу квоту як «популістські» [150, с.56].

умовами реалізації *права голосу*, а не *пасивного виборчого права*. У зв'язку з цим виникають певні принципові проблеми, недостатньо досліджені в Україні з конституційно-правової точки зору. Як зауважив польський правознавець К. Скотніцький, «оцінка конституційності статей паритетів (квот) породжує обґрунтовані сумніви у контексті засади рівності. Володіння певним правом – це одне, а гарантування певного привілею, який призводить до необґрунтованої нерівності – це зовсім інше» (цит. за [1294, s.203]). Л. Ерр визнає, що «квоти, орієнтовані на результат», які «фіксують певну кількість мандатів для жінок, ... є тепер менш популярні, ... оскільки розглядаються як такі, що обмежують вибір виборців» [1333, p.72]. З цієї причини у деяких державах запровадження гендерних квот чи інших еквівалентних заходів, спрямованих на стимулювання участі жінок у виборах як кандидатів, зустрічається з істотними проблемами. Тому з правової точки зору важливе коректне нормативне формулювання відповідних положень, які не повинні прямо вказувати на привілеї для певної гендерної категорії; таку ціль переслідує встановлення так званих «гендерно нейтральних квот» [1463, p.142].

Показовим у цьому сенсі є процес запровадження вимог «гендерної рівності» у виборчому законодавстві Франції, описаний різними авторами (див. [184, с.219-220; 236, с.68; 1357, p.466]). Перша спроба законодавця, яка передбачала, що на муніципальних виборах списки кандидатів не можуть включати більше 75 % осіб однієї статі, у 1982 р. була визнана Конституційною радою Франції неконституційною з тої підстави, що з огляду на конституційний принцип єдності народу будь-який поділ виборців чи кандидатів на категорії неприпустимий. Цю ж позицію Конституційна рада повторила у 1998 р. стосовно законодавчої вимоги встановлення у кожному виборчому списку паритету кандидатів – чоловіків і жінок, зазначивши, що «саме статус громадянина надає кожній особі пасивне і активне виборче право за однакових умов, тому не може встановлюватися жодна відмінність між виборцями за ознакою статі. ... Правила і принципи, які стосуються політичного представництва, забороняють визначати будь-яку відмінність між чоловіками і жінками» (цит. за [184, с.220]). Лише внесення змін до Конституції Французької Республіки⁷⁶ у 1999 р. відкрило можливість закріплення відповідних вимог щодо гендерної рівності у виборчому законодавстві Франції.

Франція не є єдиним прикладом у цьому відношенні. Як засвідчує М. Хмай, «у деяких державах законодавчі приписи, а у Великій Британії також внутрішньопартійні приписи, були поставлені під сумнів з огляду на засаду конституційної рівності громадян або законодавчу засаду недискримінації за статевою ознакою. Ці проблеми розв'язувалися шляхом конституційної реформи або прийняття спеціальних законів» [1294, s.195]. Недаремно Кодекс належної практики у виборчих справах зазначає: «Правові норми, які вимагають мінімального відсотка осіб кожної статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципу рівного виборчого права, якщо вони спираються на положення конституції» (пункт I.2.5 [363, с.148]; курсив наш. – Ю.К.); Пояснювальна доповідь Кодексу застерігає: «За відсутності таких конституційних підстав подібні положення можуть бути визнані як такі, що суперечать принципу рівності й свободі об'єднання» [363, с.161].

Російське виборче законодавство не містить положень, які відображають вимоги гендерної рівності щодо висування кандидатів на виборах. Досить рішуче розв'язана ця проблема у Польщі: § 3 статті 211 Виборчого кодексу вимагає, щоб кількість кандидатів – як жінок, так і чоловіків, – у кожному виборчому списку була не меншою, ніж 35 % від кількості усіх кандидатів у цьому списку; відповідно до § 5 статті 215 цього Кодексу недотримання зазначеної вимоги має наслідком відмову в реєстрації списку [1380]. Зазначені положення неоднозначно оцінюються польськими науковцями, які вказують, що вони «породжують істотні сумніви щодо їх узгодження з низкою конституційних норм», зокрема засадами рівності

⁷⁶ Конституція Франції була доповнена у статті 3 положенням: «Закон сприяє рівному доступу жінок і чоловіків до отримання виборчих мандатів і виборчих посад» [1357, p.466].

перед законом, а також рівноправності жінок і чоловіків [1421, s.14]. На думку дослідників, обґрунтування якої вони знаходять у правових позиціях польського Конституційного трибуналу, «суть засади рівності полягає в тому, що всі суб'єкти права, які характеризуються цією властивістю, істотною (релевантною) рівною мірою, повинні розглядатися рівно, відповідно до рівної міри і без відмінностей як дискримінаційних, так і фаворизувальних. Однак можна “встановлювати позитивну дискримінацію чи вирівнювальне упривілеювання”. Неприпустимими є, проте, встановлення різниці для громадян з огляду на такі критерії, які провадять до встановлення закритих категорій громадян з іншим правовим статусом. Прикладом таких критеріїв є також власне стать» [1421, s.14-15]. Що ж стосується відмови у реєстрації списку кандидатів у разі недотримання гендерних вимог, стверджується, що «встановлення такої далекосяжної санкції порушує засаду свободи користування пасивним виборчим правом і політичного плюралізму» [1421, s.16] і, додамо від себе, навіть загальність пасивного виборчого права.

У вітчизняному виборчому праві досі робляться лише перші спроби запровадження елементів гендерної рівності. Попередні пропозиції мали досить радикальний характер, передбачаючи, зокрема, застосування згаданого вище «принципу блискавки» при формуванні виборчих списків кандидатів чи вимагаючи прямого забезпечення «не менше третини місць для жінок-кандидатів» [457, с.49]. Як і в розглянутих вище ситуаціях, що мали місце у Франції чи в Польщі, можна стверджувати, що такі прямолінійні формулювання прямо суперечать статті 24 Конституції. Дійсно, частина перша зазначеної статті встановлює рівність прав усіх громадян та їх рівність перед законом, а частина друга забороняє привілеї та обмеження, зокрема, за ознакою статі. Частина третя цієї статті передбачає надання жінкам рівних з чоловіками можливостей у суспільно-політичній діяльності (тобто у сфері громадянських і політичних прав), встановлюючи вимогу преференцій (позитивної дискримінації) тільки у соціальній сфері [432]. Таким чином, пошуки шляхів законодавчого сприяння розв'язанню реально існуючої проблеми фактично нерівної кількості (однак не «представництва») жінок і чоловіків у складі Верховної Ради України повинні бути орієнтовані на відповідні конституційні норми. Квотні підходи, які пропонуються для забезпечення належної участі жінок у складі представницького органу (які у деяких державах застосовуються також щодо національних меншин), потребують спеціального закріплення, конституційного проголошення того, що вони не порушують принципу рівних можливостей (*позитивна дискримінація певної соціальної групи не повинна породжувати негативну дискримінацію іншої групи*; див [1375, р.21]). Більше того, можуть виникати питання, які ще соціальні групи, окрім жінок та національних меншин, (наприклад, вікові – молодь, пенсіонери – чи професійні – юристи, економісти, підприємці, наймані працівники) можуть претендувати на таку позитивну дискримінацію і за якими критеріями такі соціальні групи, що на це заслуговують, мали б визначатися. Вітчизняна практика засвідчує слушність цієї позиції.

Формулювання, спрямоване на досягнення цілей гендерної рівності через запровадження «нейтральної гендерної квоти», було запропоноване проектом Виборчого кодексу України 2010 р., частина шоста статті 341 якого пропонувала встановити, що на виборах народних депутатів України «при формуванні регіональних та загальнодержавного виборчих списків кандидатів партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і т.д.) кожного виборчого списку як чоловіків, так і жінок» [875]; законопроект № 1068-2, розроблений за участі автора, пропонує у подібній редакції формулу «не менше двох кандидатів кожної статі у кожній п'ятірці» (частина шоста статті 86 [882]). Ці формулювання є нейтральними щодо статі і тому самі по собі (без вимог щодо відмови у реєстрації при їх порушенні) не породжують суперечностей із статтею 24 Конституції, хоча й спрямовані на стимулювання фактичної рівності участі жінок і чоловіків у складі Верховної Ради України.

У чинному законодавстві України першою нормою, спрямованою на стимулювання забезпечення гендерної рівності права бути кандидатом, став пункт 10 частини першої статті 8 Закону «Про політичні партії в Україні», включений 2013 р. (із доповненням у 2015 р. щодо місцевих виборів), який зобов'язує статут партії встановлювати «розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад в багатомандатних виборчих округах і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку» [822]. Зазначимо водночас, що цитована норма встановлює вимоги до статуту партії, а не до виборчого списку кандидатів, а тому обов'язковість дотримання цієї квоти при висуванні списків кандидатів на виборах сумнівна. Це, зокрема, засвідчується тим, що зазначена норма Закону «Про політичні партії в Україні» стосовно виборів народних депутатів України набрала чинності у березні 2014 р., однак на парламентських виборах у жовтні 2014 р. не застосовувалася.

Труднощі із застосуванням навіть *нейтральної гендерної квоти*, встановленої на рівні закону (але не Конституції), були продемонстровані під час місцевих виборів 2015 р. Закон «Про місцеві вибори», прийнятий влітку 2015 р., вперше у виборчому законодавстві України встановив «гендерно нейтральну» квоту: відповідно до абзацу другої частини третьої статті 4 зазначеного Закону, «представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку» [808].

Проте практика висування кандидатів на місцевих виборах 2015 р. засвідчила численні випадки недотримання цієї норми⁷⁷, що викликало неоднозначну практику територіальних виборчих комісій стосовно реєстрації списків кандидатів з порушенням цієї квоти. Закон не передбачив можливості відмови у реєстрації виборчого списку кандидатів (тобто усіх кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів), висунутого організацією партії: стаття 46 зазначеного Закону встановила підстави для скасування реєстрації окремого кандидата в депутати чи на посаду сільського, селищного, міського голови, старости⁷⁸. У зв'язку з цим виникла проблема способу дій відповідної територіальної виборчої комісії у разі недотримання організацією партії гендерної квоти щодо списку кандидатів. Роз'яснення Центральної виборчої комісії, що недотримання припису частини третьої статті 4 Закону «Про місцеві вибори» не є підставою для відмови у реєстрації списків кандидатів (див. абзац третій пункту 4 «Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України “Про місцеві вибори” під час реєстрації кандидатів...» [843]), було оскаржене до суду і спричинило неоднозначну судову практику (див. рішення Київського апеляційного адміністративного суду [682; 683]). Остаточне рішення у цій справі було прийнято Вищим адміністративним судом України, який підтвердив позицію Центральної виборчої комісії з тих мотивів, що припис частини третьої статті 4 Закону «Про місцеві вибори», як і припис пункту 10 частини першої статті 8 Закону «Про політичні партії в Україні», адресований політичним партіям, а не територіальним виборчим комісіям, а отже, не може бути підставою для рішень останніх [1127].

Погоджуючись із змістом рішення Вищого адміністративного суду України у цій справі, тим не менше зазначимо, що аргументація такого рішення не може бути оцінена як

⁷⁷ Щодо статистичного аналізу дотримання гендерної квоти на місцевих виборах див. [264].

⁷⁸ Незважаючи на це, Центральна виборча комісія своїм рішенням встановила підстави для відмови у реєстрації усіх кандидатів, висунутих організацією партії у вигляді «списку кандидатів»: як впливає з абзаців восьмого та дев'ятого пункту 5 Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів... [843], підстави, передбачені частиною першою статті 46 (стосовно окремого кандидата), повинні застосовуватися і при відмові у реєстрації усіх кандидатів, включених у «списки кандидатів». Таке встановлення нової норми, відсутньої у Законі, як і в описаному вище випадку (див. [842]), не лише засвідчує вихід Комісії за межі повноважень, встановлених статтями 17 та 21 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], але й суперечить пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, відповідно до якого організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається виключно законом [432].

вичерпна. Вважаємо, що основним аргументом, спрямованим проти застосування порушення *політичною партією* гендерної квоти як підстави для відмови у реєстрації *кандидатів*, є конституційний характер пасивного виборчого права та природа суб'єкта цього права. Відповідно до частини першої статті 64 Конституції, «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України»; відповідно до частини другої статті 61 Конституції, «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер» [432]. Таким чином, застосування санкції (якою є відмова у реалізації наявного в особи права) до кандидата у зв'язку з діями (рішенням) партії слід оцінити як неконституційне. Більше того, позбавлення права обіймати певні посади (до змісту якого слід віднести і відмову у реєстрації кандидата на виборну посаду) є *кримінальним* покаранням, передбаченим статтею 55 Кримінального кодексу України [461]; відповідно до частини першої статті 62 Конституції України, особа «не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [432].

Зазначені міркування засвідчують, що проблема реалізації гендерно-квотного підходу в рамках вітчизняної правової системи достатньо складна; вважаємо, що вона повинна вирішуватися (як це свого часу було здійснено у Франції) насамперед на конституційному рівні. У зв'язку з цим ще раз нагадаємо позицію польських дослідників А. Раковської та К. Скотніцького про неприпустимість відмови у реєстрації списку кандидатів з підстав недотримання гендерної квоти [1421, s.16].

Підсумовуючи розгляд проблем рівності пасивного виборчого права, доходимо висновку, що ця рівність знаходить свій прояв у трьох відносно незалежних аспектах: *рівності можливостей реалізувати пасивне виборче право (стати кандидатами)*; *рівності правового статусу (зареєстрованих) кандидатів*; *виборчо-процесуальної рівності кандидатів (рівності можливостей зареєстрованих кандидатів діяти у виборчому процесі)*. Рівність статусу кандидатів має забезпечуватися однаковими (як за змістом, так і за обсягом) похідними виборчими правами й обов'язками зареєстрованих кандидатів під час виборчого процесу. Рівність можливостей реалізувати пасивне виборче право означає *формальну рівність* суб'єктів цього права (одноразовість висування з балотуванням у рівній кількості округів, як правило – в одному, висування лише одним суб'єктом номінаційного виборчого права) та *рівність умов реєстрації* кандидатів; в останньому аспекті можлива лише приблизна рівність, якщо законодавчо передбачене існування різних механізмів висування (і відповідно різних за природою суб'єктів номінаційного права). Виборчо-процесуальна рівність кандидатів означає рівні можливості їх діяльності у виборчому процесі і, зокрема, рівне ставлення до них з боку суб'єктів владних повноважень та інформаційної діяльності; цей аспект рівності найбільше пов'язаний з правозастосовною діяльністю.

3.4. РІВНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ НОМІНАЦІЇ КАНДИДАТІВ

Дослідники виборів визнають поширення принципу рівного виборчого права також і на суб'єктів номінаційного виборчого права, однак не надають цьому питанню належного значення. Як правило, у цьому контексті увага звертається на рівність умов для діяльності політичних партій та їх виборчих об'єднань (блоків, коаліцій) у виборчому процесі (рівність можливостей). Так, Ю. Шведа стверджував: «Принцип рівного виборчого права поширюється також на всі партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу. Для всіх них встановлюються однакові терміни висування та реєстрації, рівні строки та умови проведення передвиборної агітації» [1208, с.153]. Про рівність шансів політичних партій та їх виборчих об'єднань говорить Т. Герасименко [158, с.13]; на думку Г. Кришеня, «виборча конкуренція між політичними партіями підпорядкована... засаді рівності шансів» [1386,

s.173]. Киргизькі правознавці поширюють таке розуміння на усіх можливих суб'єктів висування кандидатів: «принцип рівності передбачає рівні права та рівні можливості не лише для громадян безпосередньо, але й колективних об'єднань громадян (політичних партій, громадських об'єднань, зборів виборців)» [406, с.21].

Підхід, який стосовно усіх чи окремої категорії суб'єктів висування у виборчому процесі розглядає лише рівність можливостей, є надто обмеженим. Виходячи із відзначеної вище взаємної доповняльності пасивного та номінаційного виборчого права (див. підрозділ 2.1.3), вважаємо, що рівність номінаційного вправа, за аналогією із пасивним виборчим правом, слід розглядати у трьох аспектах: *рівність можливостей суб'єктів номінаційного виборчого права реалізувати його* (стати суб'єктами номінації кандидатів); *рівність правового статусу суб'єктів номінації*; *рівність можливостей суб'єктів номінації діяти у виборчому процесі*, реалізуючи свій законний інтерес – домагатися обрання висунутих ними кандидатів.

3.4.1. Правова природа суб'єктів висування і проблема рівності

Найпершою проблемою стосовно рівності номінаційного виборчого права є неоднозначна правова природа цих суб'єктів. Як зазначалося вище (див. підрозділ 2.5.1), незважаючи на те, що основним суб'єктом права висування кандидатів вітчизняне виборче законодавство проголошує громадянина-виборця, різні механізми висування кандидатів, передбачені виборчим законодавством, по суті, визначають дві категорії реальних суб'єктів цього права – *політичні партії та носіїв пасивного виборчого права* (останні – через механізм самовисування). Принципова відмінність правової природи суб'єктів, що належать до цих двох категорій, фактично виключає можливість самої постановки питання про правову рівність усіх суб'єктів номінаційного права; виходячи з формулювання загального принципу рівності («до однакового треба ставитися однаково, а до різного – по-різному»), можна говорити про рівність можливостей реалізації номінаційного виборчого права лише в межах кожної з цих двох категорій окремо.

Виборче право Польщі формально уніфікує усіх суб'єктів висування кандидатів через інститут виборчих комітетів (стаття 84 Виборчого кодексу Польщі [1380]; див. також [1381, s.236]). Як зазначає Г. Кришень, «виборчим комітетом є група громадян, виокремлена певним чином з метою здійснення певних виборчих дій, зокрема – на засаді виключності – висування кандидатів і ведення їх виборчої кампанії» [1386, s.165]. Виборчі комітети можуть утворюватися різними способами, зокрема, політичними партіями, їх виборчими коаліціями (блоками) чи виборцями (у кількості, встановленій законом), а на місцевих виборах – також і іншими об'єднаннями громадян (§ 4 статті 204, стаття 263, § 1 статті 297, стаття 399, § 1 статті 478 Виборчого кодексу Польщі [1380]). Таким способом польський законодавець забезпечує рівність статусу усіх суб'єктів висування кандидатів; як зазначає Б. Даутер, «виборчий комітет – це певна конструкція, яка робить однорідними засади виборчої гри, трактуючи однаково різних суб'єктів» [1381, s.501]. Щоправда, ця рівність має зовнішній (формальний) характер, оскільки реальні можливості виборчих комітетів різної організаційної природи істотно відрізняються навіть стосовно порядку їх утворення (див. [1386, s.172-173]). Як зазначає Я. Шиманек, «виборчі комітети розглядаються, по суті, як синоніми політичних партій, можливо, коаліції кількох партій»; комітети, утворені виборцями, на парламентських виборах на практиці «не є бенефіціантами виборчого розподілу мандатів» [1444, s.74, 75].

Російське виборче право також використовує ідею спеціального суб'єкта висування – «виборчого об'єднання». Відповідно до пункту 25 статті 2 Федерального закону «Про основні гарантії...» виборчим об'єднанням вважається (залежно від рівня виборів)

політична партія чи її місцева організація («регіональне відділення чи інше структурне утворення»), а на муніципальних виборах – інше громадське об'єднання «у формі громадської організації чи громадського руху» [582]; щоправда, прямого утворення виборчого об'єднання виборцями не передбачається. Проте виборчі об'єднання не є виключними суб'єктами висування кандидатів; відповідно до частини другої статті 32 того ж Закону, «безпосереднє висування кандидатів» може бути здійснене не лише виборчим об'єднанням, але й шляхом самовисування. Таким чином, повної уніфікації суб'єктів права висування кандидатів не досягається, і, відповідно до механізму висування, вони поділяються на дві категорії – виборчі об'єднання та носії пасивного виборчого права, що знову ж виключає можливість повної рівності усіх суб'єктів номінаційного права.

Внаслідок тісного взаємозв'язку пасивного і номінаційного виборчого права у їх здійсненні відповідними суб'єктами умови рівності реалізації номінаційного права подібні до умов реалізації рівності пасивного виборчого права. Проте ступінь подібності істотно залежить від того, про яку з двох категорій суб'єктів йде мова. Тому потрібно розглядати зазначені вище три аспекти рівності номінаційного виборчого права окремо для цих двох категорій.

Зазначимо, що стосовно *механізму самовисування* принципово нових проблем рівності (порівняно з розглянутими вище стосовно рівності пасивного виборчого права) не виникає внаслідок специфічної обставини – *один і той же суб'єкт права виступає носієм як пасивного, так і номінаційного виборчого права і реалізує їх одночасно за тими ж процедурами*. Отже, в межах механізму самовисування рівність забезпечується вимогами рівності суб'єктів пасивного виборчого права. Проте існує відмінність, пов'язана з можливостями реалізації самовисування у виборчих округах різного типу (в рамках різних виборчих систем).

Однак між суб'єктами номінації різних механізмів такої рівності немає перш за все у можливості реалізувати висування. Проявом відмінності (і, як наслідок, відсутності рівності) традиційно прийнято вважати можливість реалізації механізму самовисування лише у рамках виборчих систем персоналізованого вибору (див. [340]), коли об'єктом голосування виступає окремий кандидат (окремі кандидати)⁷⁹. О. Марцеляк пов'язував «перехід права номінувати кандидатів у депутати... до політичних партій та їх виборчих блоків» із запровадженням пропорційної виборчої системи [512, с.398]. Усі редакції Закону «Про вибори народних депутатів України», які передбачали застосування системи «паралельного змішування», допускали самовисування виключно в одномандатних округах (див., наприклад, частину третю статті 22 Закону 1997 р. [729], частину другу статті 38 Закону 2001 р. [730]), а Закон у редакції 2005 р., заснований на пропорційній системі, не знав механізму самовисування [765]. Особливо чітко відмінність сфери застосування цих двох механізмів номінації демонструється приписами частин другої та третьої статті 52 чинного Закону [734]. Аналогічні відмінності фіксуються і законодавством про місцеві вибори (див. частину четверту статті 33 Закону про місцеві вибори 2004 р. [721], частину другу статті 35 Закону 2010 р. [723]); чинний Закон «Про місцеві вибори» теж допускає можливість самовисування лише на тих місцевих виборах, де використовуються одномандатні (а не номінаційні) округи (див. частину другу статті 35 зазначеного Закону [808]), незважаючи на те, що на виборах депутатів міських, районних, обласних рад застосована персоналізована виборча система.

Аналогічний підхід використовує російське виборче право. Дослідники зауважують, що самовисування можливе лише у разі «безпосереднього висування кандидатів», яке

⁷⁹ Такі системи не обов'язково базуються на територіальній організації виборів у вигляді одномандатних округів; так, самовисування допускалося Законом про місцеві вибори 1998 р. у багатомандатних округах на виборах депутатів районних та обласних рад (див. статтю 28 зазначеного Закону [726]).

протиставляється «висуванню у складі списку» [274, с.210]. Специфічне для російського виборчого права поняття «безпосереднього висування кандидатів» запроваджене статтею 32 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]. Як пояснює А. Борисов, безпосереднім є висування кандидатів на виборах Президента РФ, глави муніципального утворення, а також на виборах до колегіальних органів «в частині проведення виборів по одно- і багатомандатних виборчих округах» [97, с.329], тобто у випадку мажоритарних систем з персоніфікованим вибором. Частина перша статті 41 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» допускає самовисування кандидатів лише в одномандатних округах [575].

Однак така нерівність суб'єктів номінації в умовах різних виборчих систем не є необхідною і не впливає з правової природи цих суб'єктів. Неясно, які принципові аргументи можуть заборонити самовисування в умовах пропорційної виборчої системи. Номінація списку (групи) кандидатів у порядку, передбаченому чинним законодавством, неодмінно вимагає узгодженого волевиявлення кількох суб'єктів (кожного з кандидатів, яких висувають, та суб'єкта висування – партії, яка сама є колективним суб'єктом). Тому ніщо не перешкоджає узгодженню волевиявлення групи суб'єктів пасивного виборчого права та їх самовисуванню у вигляді списку кандидатів для участі у виборах за пропорційною системою. Такий механізм «самовисування списком» був уперше запропонований у розробленому автором законопроекті про місцеві вибори [897].

Отже, нерівність суб'єктів номінаційного права, які функціонують в умовах двох механізмів висування кандидатів, прийнятих у вітчизняному виборчому праві, не диктується природою цих механізмів і може бути усунута.

3.4.2. Рівність можливостей партій як суб'єктів номінаційного права

Рівність можливостей політичних партій реалізувати право висування кандидатів, по суті, визначається рівністю правового статусу політичних партій як суб'єктів конституційно-правових відносин взагалі. Відповідно до частини п'ятої статті 36 Конституції, усі партії рівні перед законом⁸⁰. Проте Закон «Про політичні партії в Україні» ставить перед партіями певні вимоги для того, щоб вони досягли повної власної правосуб'єктності. Одною з основних таких вимог є «всеукраїнський статус»⁸¹ (частина друга статті 3 Закону [822]), що свідчить про здатність політичної партії діяти на всій чи принаймні на більшій частині території України; критерієм дотримання цієї вимоги є наявність у складі партії не менше чотирнадцяти регіональних партійних організацій (частина шоста статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» відповідно до її тлумачення Конституційним Судом України; див. пункт 1 резолютивної частини рішення Суду від 12 червня 2007 р. у справі про утворення політичних партій в Україні [962]). Життєва важливість цієї вимоги підкреслюється положенням частини першої статті 24 Закону «Про політичні партії в Україні», відповідно до якого відсутність встановленої кількості регіональних

⁸⁰ Зазначене конституційне положення проголошує рівність перед законом усіх об'єднань громадян [432]. На цій підставі деякі дослідники вважають, що, разом із конституційним принципом політичної багатоманітності, це «не лише не виключає, а й передбачає розуміння єдності конституційно-правового статусу громадських організацій та політичних партій» [92, с.95]. Проте слід погодитися з Н. Богашевою, яка обгрунтовує відмінність конституційно-правового статусу двох типів об'єднань громадян – політичних партій та громадських організацій – перш за все з огляду на конституційну функцію політичних партій – брати участь у виборах [73, с.57]. Зрештою, прийняття Закону «Про громадські об'єднання», дія якого не поширюється на політичні партії (див. пункт 1 частини другої статті 2 Закону [770]), остаточно підтвердило відмінність конституційно-правових статусів цих двох типів об'єднань. Це можна розглядати як ще одну ілюстрацію принципу «до однакового слід ставитися однаково, а до різного – по-різному».

⁸¹ Як стверджує Н. Богашева, «більш доцільно говорити про “всеукраїнський характер” партії, який виступає водночас як *право* партії і як *вимога* до неї» [73, с.126].

організацій партії є підставою для анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії⁸² [822]. Таким чином, можемо стверджувати, що повністю дієздатною є політична партія, яка забезпечила власний всеукраїнський характер.

Природно вважати, що лише повністю дієздатна політична партія повинна бути носієм номінаційного виборчого права. Як вказує Н. Богашева, хоча «реєстрація виступає основним критерієм для визначення виборчої правосуб'єктності... політичних партій», однак «повноцінна участь у виборчому процесі вимагає від політичної партії і деяких інших передумов. Насамперед це стосується наявності у неї відповідно зареєстрованих місцевих організацій» [73, с.94-95]. Саме з такою метою свого часу у виборчому законодавстві України було встановлено обмеження, відповідно до якого політична партія могла висувати кандидатів, якщо вона була зареєстрована за один рік до дня голосування на виборах⁸³ (див. частину першу статті 38 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730], частину другу статті 10 того ж Закону в редакції 2005 р. [765], частину другу статті 44 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [767]); відповідно висувати кандидатів на місцевих виборах могла зареєстрована місцева організація партії, якщо партія була зареєстрована не менш як за рік до дня виборів (частина третя статті 33 Закону про місцеві вибори 2004 р. [721]).

Проте цитовані законодавчі положення зазнали критики з боку Венеціанської комісії [1404]; згодом, визнавши таке обмеження щодо допуску партій до участі у виборах «непропорційним», Комісія висловила думку, що «вирішувати, чи можна сприймати нову партію серйозно та чи слід підтримувати її кандидатів, має бути справою виборців» (пункт 18 Висновку 2006 р. [130, с.382]). Український законодавець, незважаючи на висловлені вище аргументи, дотримався рекомендацій поважної європейської організації; починаючи з 2011 р., зазначене положення виключене з вітчизняного виборчого законодавства. Таким чином, можна стверджувати, що сьогодні забезпечена юридична рівність усіх зареєстрованих політичних партій України стосовно їх права висувати кандидатів на виборах.

Такий підхід, однак, ігнорує вимоги законодавства про політичні партії в частині обов'язковості забезпечення всеукраїнського характеру політичних партій⁸⁴. Навряд чи можна визнати рівним конституційно-правовий статус двох політичних партій, одна з яких не має всеукраїнського характеру, а отже, не відповідає вимогам законодавства України. Проте така ситуація типова для партій, утворених незадовго до виборів. Відмова від згаданого вище обмеження призвела, серед іншого, до появи негативного явища так званих «виборчих проектів», по суті, технологічної імітації політичної партії, створеної безпосередньо перед виборами для участі у них без розрахунку на тривале існування. Такі «виборчі проекти» ані не сприяють утвердженню політичного плюралізму, ані не служать реалізацією свободи об'єднання.

Вважаємо, що необхідно відновити врахування вимоги законодавства про партії у вітчизняному виборчому законодавстві щодо гарантії всеукраїнського характеру політичних партій, які реалізують номінаційне виборче право. Для уникнення часових обмежень вважаємо можливим встановлення законодавчої вимоги про те, що *висувати кандидатів*

⁸² Щодо судової практики застосування цього положення див. [73, с.364].

⁸³ Частина шоста статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» надає партії для утворення необхідної кількості місцевих організацій шість місяців з дня реєстрації партії [822]; вважалося, що за такої умови після реєстрації партія не лише утворить та зареєструє належну кількість своїх організацій, але й завершить свої судові спори з органом реєстрації, якщо такі виникнуть, до початку виборчого процесу.

⁸⁴ На думку Венеціанської комісії, загальнодержавний статус політичної партії не вимагається відповідними європейськими стандартами, а тому має допускатися існування регіональних і місцевих партій (див., наприклад, пункт F Керівних принципів щодо законодавства про політичні партії [299, с.322; 300, с.100-101]). Однак у сучасній суспільно-політичній ситуації в Україні, коли проблема консолідації суспільства і недопущення політичного сепаратизму є високо актуальною, не вважаємо, проте, припустимим існування регіональних політичних партій.

може політична партія, яка (за даними органу реєстрації) підтвердила свій всеукраїнський характер наявністю у її складі необхідної кількості регіональних партійних організацій.

У зв'язку з прийняттям Закону «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (далі – Закон «Про засудження...») [786] встановлене додаткове обмеження можливостей номінації кандидатів деякими партіям. У виборче законодавство України внесено доповнення, відповідно до якого висування кандидатів та участь у виборах заборонена партіям (місцевим організаціям партій), діяльність, найменування чи символіка яких не відповідає вимогам зазначеного Закону (див. пункт 8 частини першої статті 60 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 8 частини першої статті 52 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину другу статті 12 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Таке обмеження можливостей здійснення основної функції політичної партії носить тимчасовий характер: відповідно до частини другої статті 3 та частини третьої статті 7 Закону «Про засудження...» [786] партії, які підпадають під встановлені обмеження, повинні протягом встановленого строку усунути невідповідності, а у випадку невиконання зазначеної вимоги їх діяльність має бути припинена у порядку, встановленому законом. Такий захід можна вважати проявом доктрини «войовничої демократії»⁸⁵ («демократії, здатної себе захистити»).

Протягом тривалого часу виборче законодавство України передбачало можливість висування кандидатів не окремою партією, а виборчим об'єднанням кількох політичних партій – виборчим блоком. Вперше в Україні можливість висування кандидатів виборчим блоком партій була передбачена статтями 7 та 23 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. [728]. Проте правовий статус цього утворення завжди був специфічним: виборчий блок мав тимчасовий характер, його правосуб'єктність обмежувалася лише часовими межами виборчого процесу. Законодавче регулювання цього інституту було мінімальним. Нормативною основою його діяльності була угода про утворення блоку для спільної участі у виборах, укладена відповідними партіями; легалізація блоку здійснювалася шляхом повідомлення Центральної виборчої комісії, до якої надавався примірник угоди (див. статтю 39 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730], статті 56 і 63 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. [765]).

Одним з істотних недоліків цього інституту була практично повна невизначеність статусу виборчого блоку після закінчення виборчого процесу. Незважаючи на те, що його функції обмежувалися виборчими завданнями (висування кандидатів та їх підтримка з метою обрання), частина шоста статті 83 Конституції, яка передбачає партійний імперативний мандат (див. підрозділ 1.6.3), допускає (хоча й не вимагає) існування виборчих блоків партій протягом усього строку повноважень відповідного скликання Верховної Ради України [432].

Ще складніший характер у політичному відношенні мала проблема утворення виборчих блоків на місцевих виборах. Закон про місцеві вибори 2004 р. передбачав два типи таких блоків. Блок міг бути утворений партіями на загальнодержавному рівні з поширенням своїх повноважень на усі місцеві вибори (т. зв. «вертикальний виборчий блок»); для місцевих організацій партій він був обов'язковим. Якщо ж партія не входила до складу такого блоку або якщо загальнодержавний блок не поширював свої повноваження на місцеві вибори, відповідні місцеві організації партій могли утворювати місцеві «горизонтальні» виборчі блоки без огляду на склад загальнодержавного блоку (див. частини другу і третю статті 35 зазначеного Закону [721]). Оскільки до 2006 р. включно чергові місцеві вибори проводилися одночасно з виборами народних депутатів України, строката

⁸⁵ Більш детально про доктрину «войовничої демократії» стосовно політичних партій див. [73, с.117, 144].

картина місцевих виборчих блоків призводила до істотних політичних суперечностей одночасних агітаційних кампаній у межах різних виборів.

Таким чином, незважаючи на правову недосконалість інституту виборчих блоків, відповідні проблеми носять політичний характер і не можуть бути розв'язані виключно правовими засобами. Тому можливість утворення виборчих блоків політичних партій та їх місцевих організацій є питанням політичної доцільності. Отже, не може викликати правових заперечень той факт, що, починаючи з Закону про місцеві вибори 2010 р. [723], цей інститут був поступово виключений з виборчого законодавства України (на парламентських виборах – Законом 2011 р. [733], на президентських – з 2014 р. [739]). Для нашого дослідження важливо, що у контексті виборчих правовідносин виборчі блоки як носії номінаційного виборчого права були повними аналогами політичних партій, що дозволяє нам далі (за окремими винятками) не звертати уваги на відмінності цих двох суб'єктів.

Внаслідок специфіки пасивного та номінаційного виборчого права, які можуть бути реалізовані лише узгодженими волевиявленнями суб'єктів цих прав, висунування кандидата політичною партією передбачає наявність згоди (волі) кандидата бути висунутим цією політичною партією, що вимагає «політичної сумісності» партії та потенційного кандидата. З точки зору пасивного виборчого права, як вже згадувалося, це має наслідком заборону бути висунутим кандидатом двома і більше політичними партіями. З точки зору номінаційного виборчого права це передбачає також певне обмеження можливостей партії: з огляду на обов'язок дотримання нею своєї політичної (у тому числі передвиборної) програми партія може висувати лише члена цієї партії, який за фактом свого членства поділяє її програму, або позапартійну особу, яка погоджується підтримати програмні цілі партії. Це обмеження номінаційного виборчого права, хоча й має політичний характер, закріплюється нормативно (див., наприклад, частину другу статті 47 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину другу статті 53 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 36 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Аналогічні вимоги передбачені російським виборчим законодавством (див., наприклад, частину третю статті 35 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]); частина п'ята статті 39 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» не лише забороняє висунування партією членів інших партій, але й встановлює обмеження що висунування позапартійних громадян: кількість таких кандидатів не може перевищувати 50 % кількості усіх кандидатів у федеральному списку кандидатів [575].

Цікаво, що Виборчий кодекс Польщі не містить прямої заборони висунування виборчим комітетом, утвореним партією, членів іншої партії; стаття 212 Кодексу лише передбачає зазначення у документах, які засвідчують висунування, назви партії, членом якої є кандидат або яка підтримує позапартійного кандидата [1380]. Можна лише припустити, що польський законодавець виходив із презумпції, що жодна партія не буде висувати кандидатом члена іншої партії.

Умови висунування та реєстрації кандидатів, висунутих партіями, розглянуті вище (див. підрозділ 2.5); процедури реалізації пасивного та номінаційного виборчих прав є спільними. Підкреслимо практично повну рівність партій щодо механізму висунування кандидатів (кандидати висуваються з'їздами партій). В умовах виборчої системи «паралельного змішування» партій мають рівні можливості висунування кандидатів як у загальнодержавному виборчому окрузі, так і в одномандатних округах: відсутність зареєстрованих місцевих організацій партії у певному виборчому окрузі не позбавляє партію можливості висунування кандидата в такому окрузі.

Закон «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. встановлював, що кандидатів в одномандатних округах може висунути тільки та політична партія, яка попередньо висунула список кандидатів у загальнодержавному окрузі (частина перша статті 22

Закону [729]); у зв'язку з цим встановлювалися різні строки висування кандидатів у загальнодержавному окрузі і в одномандатних округах (пор. положення частини шостої статті 21 та частини четвертої статті 22 зазначеного Закону). Такі положення порушували рівність умов номінації, що й було визнано Конституційним Судом України (див. пункт 10 мотивувальної частини, пункт 5.4 резолютивної частини рішення КСУ від 26 лютого 1998 р. [940]).

Як показано вище при розгляді рівності пасивного виборчого права, умови реєстрації кандидатів, висунутих партіями у двох підсистемах виборчої системи на парламентських виборах, є практично однаковими. Тому можна стверджувати, що *рівність партій у можливостях реалізації права висування кандидатів* (за винятком партій, які з описаних вище підстав не допускаються до участі у виборах) у *вітчизняному виборчому праві забезпечується*.

3.4.3. Рівність правового статусу партій як суб'єктів виборчого процесу

Вимога *рівності правового статусу* партій як суб'єктів виборчого процесу, як і у випадку рівності статусу кандидатів, полягає у рівному змісті та обсязі похідних прав. Однак у цьому випадку з'являється певна особливість, пов'язана зі специфікою партій як носія номінаційного права. По-перше, право висувати кандидатів на виборах не кваліфікується як суб'єктивне і конституційне (це право не закріплене Конституцією), а тому до нього не застосовується стаття 64 Конституції, тобто припустиме встановлення його обмежень на рівні закону. По-друге, політична партія є колективним суб'єктом, а тому належні їй права не можуть розглядатися на тому ж рівні, що й суб'єктивні права громадян.

Специфіка номінаційного виборчого права, яке реалізується політичними партіями, створює можливості застосування підходу *пропорційної рівності*, тобто врахування різних характеристик відповідних суб'єктів – його носіїв навіть за умов однакової їх правової природи (більш «тонке» застосування максими «до різного ставитися по-різному»). Так, П. Гаррон зазначає, що поряд із «строгою» рівністю до партій може застосовуватися вимога «пропорційної рівності»; ««строга» рівність означає, що політичні партії розглядаються безвідносно до їх актуальної впливовості у парламенті чи серед електорату. ... «Пропорційна» рівність передбачає врахування результатів партії на виборах (у термінах голосів чи мандатів)... Пропорційна рівність може бути модифікована по-різному» [1342, р.22-23]. Така пропорційна рівність передбачена міжнародними виборчим стандартами; зокрема, Кодекс належної практики у виборчих справах, допускаючи застосування абсолютної або пропорційної рівності, вказує: «У випадку пропорційної рівності ставлення до політичних партій має визначатися відповідно до результатів, досягнутих ними на виборах» (пункт I.2.3.b Кодексу [363, с.147]).

Вітчизняне виборче право визнає обидва види рівності політичних партій стосовно їх правового статусу у виборчому процесі. Проте вважаємо, що цей підхід не може бути застосований щодо реалізації номінаційного права (тобто процесу висування і реєстрації кандидатів), як це підкреслив Конституційний Суд України у рішенні 1998 р. [940]. Причина незастосовності пропорційної рівності у цьому випадку полягає в тому, що саме цей аспект реалізації номінаційного виборчого права тісно пов'язаний із реалізацією пасивного виборчого права – конституційного суб'єктивного права, яке вимагає строгої рівності. Подібну позицію поділяють польські правознавці, наголошуючи, що «у процесі висування кандидатів не надається привілеїв найсильнішим політичним партіям з одночасною дискримінацією інших» [1386, s.173]. Водночас цього підходу дотримуються не всюди; так, за свідченням Г. Кришеня, «у ФРН партії, не представлені після останніх виборів у Бундестазі або парламенті відповідної землі принаймні п'ятьма депутатами,

повинні зібрати на підтримку кандидата, висунутого в одномандатному виборчому окрузі, щонайменше 200 підписів виборців *відповідного округу*, а на підтримку земельного списку кандидатів – 2.000 виборців, які проживають у відповідній землі» [1386, s.174], тоді як «парламентські» партії звільнені від вимоги такої підтримки. Аналогічні відмінності демонструє і російське виборче законодавство; так, відповідно до частини другої статті 44 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...», не потребує збору підписів на підтримку висунутих кандидатів (списків кандидатів) партія, яка отримала на попередніх парламентських виборах не менше 3 відсотків голосів виборців або представлена у представницькому (законодавчому) органі хоча б одного суб'єкта федерації [575]. Така різниця в умовах висування і реєстрації кандидатів є класичною ілюстрацією *пропорційної рівності партій як суб'єктів висування* кандидатів. Подібне регулювання С. Васильєва розцінює як порушення принципу рівноправності з тих мотивів, що електоральна підтримка таких партій на час нових виборів може істотно впасти, що позбавляє мотивації надання їм преференцій перед іншими виборчими об'єднаннями [109, с.20]. Вважаємо таке порушення рівності неприпустимим із більш вагомих підстав, пов'язаних із пасивним виборчим правом.

У повній аналогії з тим, як це має місце для пасивного виборчого права, рівність правового статусу партій – суб'єктів номінації кандидатів має забезпечуватися однаково (як за сутністю, так і за обсягом) похідними виборчими правами та обов'язками партій у виборчому процесі.

Права політичних партій, похідні від номінаційного права, включають зокрема: право на спеціальне представництво у виборчому процесі, право на подання кандидатур до складу виборчих комісій, право на спостереження, право на оскарження, право ведення передвиборної агітації. Як і у випадку кандидатів, останній випадок має свою специфіку, яку доцільно розглядати у контексті рівних можливостей діяти у виборчому процесі; проте, на відміну від вимоги рівності пасивного виборчого права, зміст та обсяг похідних прав партій мають свої особливості.

Деякі з похідних прав, пов'язаних з номінаційним правом партій, забезпечуються в умовах строгої рівності; щоправда, їх обсяг може залежати від типу виборів (ступеня їх персоніфікації). Так, вище вже зверталася увага (див. підрозділ 2.6) на те, що у виборах Президента України *права на спеціальне представництво* у виборчому процесі партії – суб'єкти номінації кандидатів не мають (таке право належить лише кандидатам на пост Президента; див. статті 66, 67 Закону «Про вибори Президента України» [739]); аналогічна ситуація має місце на виборах сільських, селищних, міських голів, а також на виборах депутатів сільських, селищних міських рад, які відбуваються за мажоритарною системою в одномандатних округах (частина перша статті 63 Закону «Про місцеві вибори» [808]). На виборах колегіальних органів у пропорційній складовій виборів це право належить суб'єктам висування – партіям чи їх місцевим організаціям (див. статтю 75 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 61 Закону «Про місцеві вибори» [808]); при цьому в межах конкретних виборів усі партії (усі відповідні місцеві організації партій) мають рівне за змістом та обсягом таке право (*строга рівність*).

Залежить від типу виборів також і зміст (наявність) та обсяг *права подання кандидатур до складу виборчих комісій*. Так, на виборах Президента України це право у партій – суб'єктів висування кандидатів відсутнє. На виборах народних депутатів України партії – суб'єкти висування виборчих списків кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі таке право мають (можуть подати по одній кандидатурі до складу кожної окружної чи дільничної виборчої комісії; див. пункт другий частини другої статті 27 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Відповідно до первинної редакції 2011 р. відповідного положення Закону, право подання кандидатур до складу виборчих комісій мали усі партії – суб'єкти

виборчого процесу, тобто й ті, які висунули кандидатів тільки в одномандатних округах чи навіть в одному такому окрузі [733]. Таке положення забезпечувало строгу рівність права партій – суб'єктів виборчого процесу на подання кандидатур; проте ця рівність знайшла свій парадоксальний прояв у тому, що на парламентських виборах 2012 р. партії, які висували своїх кандидатів у невеликій кількості одномандатних округів, за підсумками жеребкування отримали у сукупності більшість місць у складі окружних виборчих комісій в абсолютній більшості округів, тоді як деякі впливові партії (які згодом підтвердили цю характеристику участю у розподілі мандатів у загальнодержавному окрузі за підсумками виборів) не отримали жодного місця в окружних комісіях. У зв'язку з цим було визнано за необхідне звузити коло партій – носіїв права подання кандидатур до складу виборчих комісій лише до партій, які висунули списки кандидатів у загальнодержавному окрузі. Таке звуження можна кваліфікувати як порушення рівності статусу партій – суб'єктів виборчого процесу, аналогічне до нерівності статусу кандидатів, зареєстрованих для участі у виборах у рамках двох підсистем «змішаної» виборчої системи.

Слід зазначити, що наявність у партії права подання кандидатур не гарантує включення її представника до складу виборчої комісії. Оскільки кількість членів комісії на виборах народних депутатів України обмежена⁸⁶ (див. частину першу статті 27, частину другу статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), у разі перевищення верхньої межі складу виборчих комісій відбір кандидатур здійснюється з допомогою процедури жеребкування. Як зазначає С. Погребняк, в основі інституту жеребкування лежить *процедурна справедливість* [650, с.57], яка хоч і не тотожна рівності, однак близька до неї за змістом. Однак зазначимо, що між правом подати кандидатуру до складу комісії та включенням цієї кандидатури до її складу існує співвідношення, подібне до того, що існує між правом висунування кандидатів та їх обранням. Тому можна стверджувати, що процедура жеребкування (за умови чесного проведення), взагалі кажучи, не порушує права на подання кандидатур.

Право подання кандидатур до складу виборчих комісій, окрім партій – суб'єктів виборчого процесу, мають також партії, представлені фракціями у поточному скликанні парламенту⁸⁷ (пункт перший частини другої статті 27 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Особливість цих суб'єктів полягає в тому, що кандидатури, внесені ними, включаються до складу виборчих комісій обов'язково, без проходження жеребкування (частина третя статті 27, частина п'ята статті 28 зазначеного Закону). У цій особливості знаходить свій вияв *пропорційна рівність права подання кандидатур* до

⁸⁶ Закон «Про вибори Президента України» реалізує інший підхід, при якому кількість членів виборчих комісій не обмежується (утворюється «у кількості не менше дванадцяти осіб»; див. частину другу статті 23, частину першу статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739]); тим самим забезпечується строга рівність цього права для усіх кандидатів на пост Президента – носіїв пасивного виборчого права.

⁸⁷ Це формулювання базується на презумпції, що кожна парламентська партія обов'язково бере участь у наступних виборах. Практика виборів засвідчила, однак, що це не завжди так. Партії, самостійно представлені у парламенті, на наступні вибори об'єднувалися у виборчий блок, виступаючи у складі іншого суб'єкта виборчих правовідносин; склад виборчих блоків змінювався від виборів до виборів. Зрештою, вибори народних депутатів України 2014 р. створили прецедент відмови парламентської партії від участі у наступних виборах. Тому чинне законодавче формулювання фактично допускає наявність права подання кандидатур до складу виборчих комісій у партій, які не є суб'єктами виборчого процесу. На практиці такі партії цим користувалися; проте на статус партій – суб'єктів номінації кандидатів ця обставина не впливає. Іншим наслідком зазначеного формулювання є визнання правомірним, коли парламентська партія, будучи суб'єктом виборчого процесу, користується подвійною можливістю подавати кандидатури до складу виборчих комісій; така практика мала місце під час виборів народних депутатів України 2012 та 2014 рр. Зауважимо, що редакція Закону про вибори народних депутатів України 2001 р. унікала такої не зовсім природної ситуації, пов'язуючи і для парламентських партій право подання кандидатур до складу виборчих комісій із правосуб'єктністю у виборчому процесі (див. частини першу і другу статті 20 Закону 2001 р. [730]) і таким чином виключаючи можливість подвійного подання, яке є порушенням строгої рівності суб'єктів відповідного права.

складу виборчих комісій щодо його результативності: статус парламентської партії надає їй певні переваги порівняно з партіями, не представленими у парламенті поточного скликання. Наявність такої переваги парламентських партій часом кваліфікується у політичних дискусіях як порушення рівності партій. Наголосимо, однак, що ця перевага впливає із певного суспільного інтересу, пов'язаного із необхідністю своєчасного формування повноцінного складу виборчих комісій. Як засвідчує практика проведення виборів (див., наприклад, [527; 633]), непарламентські партії часто неспроможні в повному обсязі скористатися правом подання кандидатур (особливо до дільничних виборчих комісій), що створює труднощі у забезпеченні належної організації виборчого процесу. Підкреслимо, що підстава застосування пропорційної рівності у цьому випадку відповідає цитованим вище критеріям її припустимості, встановленим міжнародними стандартами, – врахування їх результатів, отриманих на попередніх виборах

Отже, рівність правового статусу партій – суб'єктів номінації кандидатів забезпечується рівністю їх прав та обов'язків у виборчому процесі; однак їх рівність в окремих випадках може мати не строгий, а пропорційний характер залежно від особливостей їх позавиборчого (парламентського) статусу, що відображає рівень суспільно-політичної впливовості партій.

3.4.4. Рівність можливостей діяльності партій у виборчому процесі

Як строга, так і пропорційна рівність партій – суб'єктів виборчого процесу може знаходити свій вияв також в обсязі можливостей здійснення права на ведення передвиборної агітації, у тому числі її фінансуванні, що належить до сфери *рівності можливостей діяльності* (виборчо-процесуальної рівності) суб'єктів номінації кандидатів у виборчому процесі. Як зазначають дослідники, «сьогодні принцип рівних можливостей для політичних партій є критично важливим у тому, що стосується фінансової підтримки партій державою та доступу до часу на телебаченні» [1296, р.22]. На думку російських правознавців, «важливим принципом, відповідно до якого має здійснюватися передвиборна агітація на телебаченні і радіо, є принцип рівних умов змагання кандидатів і виборчих об'єднань» [274, с.319]. На вимогах єдності умов передвиборної агітації та умов фінансування для всіх політичних партій наголошує Н. Мамедов [509, с.294].

Дотримання рівних можливостей в першу чергу стосується обсягу ефірного часу, який партія отримує безоплатно (тобто за кошти відповідного бюджету). О. Большакова розрізняє підходи, засновані на *рівності* та *справедливості*: у першому випадку кожна партія отримує рівний ефірний час; у другому випадку кількість ефірного часу, який надається партії, може залежати від підтримки, одержаної на попередніх виборах, кількості висунутих партією кандидатів на виборах або (зрідка) тривалістю існування партії, кількості її членів, потужності її організаційної структури [91, с.360-361]; таким чином, у прийнятій нами термінології мова йде про *строгу фактичну* або *пропорційну рівність*. Відповідно до рекомендацій Міжнародної організації «Артикль XIX», партії можуть отримати доступ до ефіру «в рамках регіональних програм пропорційно їхньому впливу в цих регіонах» [539, с.143].

Прикладом пропорційної рівності у доступі партій до телебачення є законодавство Франції. На парламентських виборах безоплатний ефірний час у суспільних електронних засобах масової інформації надається партіям, що висунули кандидатів⁸⁸, залежно від їх парламентського статусу: по півтори години ефірного часу розподіляється окремо між

⁸⁸ Важливо підкреслити, що хоча у виборах до Національних зборів Франції застосовується персоніфікована виборча система (двотурова система абсолютної більшості в одномандатних округах), право на ефірний час мають партії – суб'єкти номінації кандидатів.

усіма урядовими та усіма опозиційними парламентськими партіями: під час першого туру виборів партії, представлені у парламенті, мають право на 3 години загального часу, який має бути порівну поділений між опозиційними та урядовими партіями (перед другим туром голосування – по 45 хвилин); непарламентські партії отримують по 7 хвилин (по 5 хвилин перед другим туром) за умови, що така партія має, як мінімум, 75 кандидатів [497, с.23].

Вітчизняне виборче право не застосовує підходу пропорційної рівності щодо партій – суб'єктів номінації у регулюванні передвиборної агітації. Відхилення від строгої рівності в забезпеченні агітаційних можливостей з точки зору представленості у парламенті в умовах неусталеної партійної системи, коли на кожних виборах отримують мандати (а часом і перемогу) «нові» партійні бренди («партійні проекти»), сприймалося б як дискримінація, а підкреслення регіональних особливостей впливу партій суперечило б вимозі про всеукраїнський характер політичних партій. Таким чином, усі партії, які висунули кандидатів на виборах народних депутатів України, є рівними щодо ведення агітації. У межах їх строгої рівності, однак, законодавець передбачає різні форми такої рівності. Стосовно доступу партій до засобів масової інформації та інших можливостей проведення агітаційних заходів за рахунок коштів їх виборчих фондів забезпечується *формальна рівність* (рівність можливостей): обов'язок засобів масової інформації встановити фіксовані на час виборчого процесу розцінки вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу із заборonoю надавати знижки чи встановлювати надбавки для окремих партій, заборона відмови у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах кожній партії – суб'єкту виборчого процесу, якщо раніше така послуга надавалася іншій партії (частини восьма, дев'ята статті 71 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); рівний доступ до приміщень для проведення передвиборних заходів та до носіїв зовнішньої реклами (частини десята та дванадцята статті 68 зазначеного Закону). До рівності можливостей слід додати також рівні умови утворення виборчих фондів партій – суб'єктів виборчого процесу та формування їх коштів (статті 48, 50 зазначеного Закону).

Водночас у частині «безоплатного» (за бюджетні кошти) доступу до ефірного часу чи друкованої площі забезпечується *фактична рівність* («рівність результату»): кожній партії – суб'єкту виборчого процесу, яка надається «не менше 60 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та 60 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі, а також по 20 хвилин на регіональних телеканалах та по 20 хвилин на регіональних радіоканалах у кожному з регіонів» (частина четверта статті 72 зазначеного Закону); для партії, виборчий список якої зареєстрований у загальнодержавному виборчому окрузі, публікується її передвиборна програма (рівним для всіх партій обсягом та в однаковому поліграфічному виконанні) у двох центральних газетах, а також в одному з регіональних друкованих засобів масової інформації кожного з регіонів (частина перша статті 73 зазначеного Закону). Вкажемо на достатньо «щедрий» підхід законодавця до обсягу цих можливостей, зокрема, у порівнянні з наведеними вище відповідними можливостями, які надаються партіям за бюджетні кошти у Франції.

Дослідники стверджують, що строга рівність у розподілі «безоплатного» ефірного часу (за бюджетні кошти чи за кошти самих телерадіоорганізацій державної та комунальної форми власності) характерна для виборчого права пострадянських держав. Так, В. Шеверева стверджує, що «у законодавстві країн СНД розподіл безкоштовного ефіру трактується з позиції математичної формули – всім порівну (ст. 46 Виборчого кодексу Республіки Білорусь), що з точки зору політичної науки є прямим відбиттям незрілості демократичного устрою» [1210, с.258]; останній висновок, очевидно, базується на явищі нестабільності партійної системи країн «перехідного типу».

Проте російське виборче законодавство допускає як строгу, так і пропорційну рівність партій (виборчих об'єднань) у доступі до засобів масової інформації. Так, взагалі кажучи, передбачається надання безоплатних (тобто за рахунок самих засобів масової інформації, а не відповідного бюджету) ефірного часу та друкованої площі виборчим об'єднанням, які зареєстрували списки кандидатів, на рівних умовах (частина перша статті 51 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]); оплачуване розміщення агітаційних матеріалів недержавними засобами масової інформації повинне здійснюватися на умовах оплати, єдиних для всіх виборчих об'єднань (частина п'ята статті 50 цього ж закону). На парламентських виборах ці умови конкретизовані статтями 64-66 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575] для партій, які висунули федеральні списки кандидатів. Таким чином, зазначені положення забезпечують строгу рівність безоплатного доступу партій до засобів масової інформації.

На президентських виборах у Росії партії – суб'єкти висування кандидатів також мають можливість участі в агітації з безоплатним використанням засобів масової інформації (частина друга статті 51 Федерального закону «Про вибори Президента Російської Федерації» [577]). Однак така можливість є *пропорційно рівною*: відповідно до частини 2.1 зазначеної статті закону, безоплатний ефірний час чи друкована площа не надається політичній партії, кандидат якої на попередніх президентських виборах отримав підтримку менше ніж 2 % виборців. Можливість такого пропорційного підходу передбачена також частинами 1.1 та 1.2 статті 50 Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав...» [582]. Отже, тут мова йде про *пропорційну рівність* доступу, пов'язану із реалізацією номінаційного виборчого права⁸⁹. Подібне законодавче обмеження було передбачене попередньою редакцією парламентського виборчого закону РФ для політичних партій, які на попередніх виборах отримали менше 3 % голосів виборців⁹⁰ [274, с.323]; проте у чинному законі «Про вибори депутатів Державної Думи...» 2014 р. така норма відсутня.

Польське виборче право поєднує строгу і пропорційну рівність при наданні «безоплатного»⁹¹ ефірного часу виборчим комітетам, які висунули списки кандидатів на виборах до Сейму; порівняно з українськими, відповідні можливості теж більш обмежені за обсягом. Так, Виборчий кодекс Польщі передбачає надання загального для усіх виборчих комітетів часу в обсязі 15 годин на загальнодержавному телебаченні і 30 годин загальнодержавного радіо⁹² та 10 годин у регіональних програмах телебачення і 15 годин – регіональних програмах радіо (§ 2 статті 252 Кодексу [1380]) за рахунок відповідних компаній (§ 1 статті 117 Кодексу). Доступ до ефірного часу загальнодержавних програм мають лише ті виборчі комітети, які зареєстрували свої списки кандидатів не менше ніж у половині регіональних виборчих округів; між ними цей час розподіляється порівну; до регіональних програм мають доступ усі комітети, які зареєстрували списки кандидатів в округах на території охоплення відповідною програмою; розподіл часу здійснюється

⁸⁹ Описане нормативне регулювання робить безперспективним висування нових кандидатів на президентських виборах у Росії партією, кандидат якої зазнав фіаско на попередніх виборах: такому кандидату з цієї точки зору вигідніше бути самовисуванцем і отримати безоплатний доступ до засобів масової інформації. Ця ситуація може також розцінюватися як дискримінація політичних партій у здійсненні їх права висування кандидатів.

⁹⁰ Як зазначають російські дослідники, походження цієї норми пов'язане з положеннями більш ранніх редакцій виборчих законів, які передбачали вимогу компенсації політичною партією, що набрала менше 3 % відсотків голосів виборців, вартості отриманого нею «безоплатного» ефірного часу; фінансова неспроможність партій компенсувати такі кошти стала згодом підставою для прийняття зазначеної норми [274, с.322]. Проте логіка перенесення такого обмеження на кандидатів на президентських виборах незрозуміла: адже фінансові санкції за поразку на виборах для кандидата (громадянина) є абсурдом.

⁹¹ Як і у випадку російського виборчого законодавства, § 1 статті 117 Виборчого кодексу Польщі передбачає надання «безоплатного» ефіру виборчим комітетам «коштом телерадіокомпаній» [1380]; їх компенсація за рахунок коштів бюджету виборчим законодавством не передбачена.

⁹² Цікаво, що при цьому обов'язково передбачається виділення 5 годин часу у радіопрограмах для закордонних слухачів (пункт 1 § 2 статті 252 Виборчого кодексу [1380]).

пропорційно до кількості зареєстрованих на цій території списків кандидатів (стаття 253 Виборчого кодексу). Подібний підхід застосовується на виборах до Сенату: 5 годин часу на загальнодержавному телебаченні та 10 годин на загальнодержавному радіо розподіляється порівну між усіма виборчими комітетами, які висунули кандидатів у сенатори⁹³; 3 години на телебаченні і 6 годин на радіо у регіональних програмах розподіляється між виборчими комітетами, які мають зареєстрованих кандидатів в округах на території охоплення відповідної програми, пропорційно до кількості таких кандидатів (стаття 284 Виборчого кодексу). На президентських виборах виборчі комітети отримують рівний ефірний час лише на загальнодержавних каналах (стаття 326 Виборчого кодексу Польщі).

Таким чином, стосовно «безоплатного» доступу до радіо та телебачення польське виборче право дає приклад своєрідного поєднання строгої і пропорційної рівності у межах підходу *фактичної рівності*.

Цікаво, що встановлена Виборчим кодексом Польщі заборона платного доступу виборчих комітетів до радіо і телебачення була визнана неконституційною рішенням Конституційного трибуналу Польщі, зокрема, з тих мотивів, що це «може призводити до отримання переваги правлячою партією, яка має широкий доступ до медійних засобів інформації з інших підстав, порівняно з парламентськими опозиційними партіями» [1381, s.295].

Таким чином, практика демонструє різні підходи до забезпечення рівності можливостей суб'єктів висунання кандидатів щодо проведення передвиборної агітації. Оскільки пропорційна рівність суб'єктів *номінаційного* виборчого права припустима (на відміну від кандидатів, які реалізують *пасивне* виборче право), вибір того чи іншого способу забезпечення рівних можливостей у цьому випадку є питанням політичної доцільності.

Отже, *реалізація принципу рівності номінаційного виборчого права в умовах механізму висунання кандидатів політичними партіями чи їх еквівалентами (виборчими блоками, виборчими об'єднаннями, виборчими комітетами) демонструє певні паралелі із забезпеченням рівності пасивного виборчого права в аспектах рівності можливостей висунання кандидатів, рівності правового статусу та рівності можливостей діяти у виборчому процесі (виборчо-процесуальній рівності); водночас існує принципова особливість, пов'язана з широкими можливостями застосування підходу пропорційної рівності, яка, формально кажучи, не відповідає вимогам строгої рівності змісту й обсягу відповідних прав і можливостей, однак є результатом врахування важливих суспільних інтересів. Можливість застосування вимог пропорційної рівності обґрунтовується специфічним характером права політичних партій висувати кандидатів, яке в Україні, на відміну від пасивного виборчого права, не належить до тих конституційних суб'єктивних прав громадян, строга рівність яких вимагається статтею 24, а заборона законодавчого обмеження встановлена статтею 64 Конституції.*

3.4.5. Проблема рівності результатів виборів

Завершуючи розгляд принципу рівності стосовно номінаційного виборчого права, зазначимо, що деякі автори вважають порушенням рівності партій – суб'єктів номінації кандидатів певні аспекти пропорційної виборчої системи, насамперед виборчий бар'єр. На думку Ю. Шведа, виборчий бар'єр є порушенням принципу рівності виборчого права взагалі: «Очевидно, що будь-який “загороджувальний бар'єр” є серйозним порушенням

⁹³ Нагадаємо, що, незважаючи на персоніфікований характер виборів сенаторів (в одномандатних округах) та Президента РП, виключне повноваження проведення передвиборної агітації належить суб'єктам номінації – виборчим комітетам, які проводять її в інтересах висунутих ними кандидатів (див. [1381, s.275; 1420, s.114]).

принципу рівності як стосовно виборців, так і стосовно кандидатів і тих хто має право висування кандидатів на виборах, тобто партій» [1208, с.152].

Одним із обґрунтувань висновку про порушення рівності партій – суб'єктів номінації списків є твердження про те, що «наявність дискримінаційного загороджувального бар'єра суперечить головному принципу, ідеї пропорційної виборчої системи, згідно з якою кількість відданих за партію голосів виборців пропорційно трансформується у кількість місць у парламенті», а начебто всупереч цьому принципу «загороджувальний бар'єр має наслідком автоматичний перехід голосів, відданих за партії, що не подолали його, до партій-переможців, що, по суті, і є нерівністю» [663, с.54, 55]. Уявлення про перехід голосів чи мандатів від партій, які не подолали бар'єра, до партій переможців поширене також у російській науковій і навчальній літературі з виборчого права (див., наприклад, [58, с.174; 272, с.164-165]). Подібна позиція була висловлена в окремій думці судді Конституційного Суду України М. Савенка до відомого рішення Суду 1998 р. [584]: «Внаслідок такого розподілу політичні партії і виборчі блоки партій мають більшу кількість депутатських мандатів, ніж фактично отримали їх від виборців [курсив наш. – Ю.К.]. Це відбувається за рахунок голосів набраних списками політичних партій і виборчих блоків партій, які не отримали такого відсотка голосів. Зазначений порядок підрахунку голосів фактично спотворює результати голосування і волевиявлення виборців». Нагадаємо, що Суд визнав питання встановлення виборчого бар'єру «питанням політичної доцільності»⁹⁴ (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини рішення [940]).

Підкреслимо хибність уявлення про «перехід мандатів»: в умовах пропорційної виборчої системи (чи відповідної складової «змішаної» системи) виборчий бар'єр, який є її складовою *поряд* з виборчою формулою (що визначає пропорційний метод розподілу мандатів), *не допускає до розподілу мандатів* партійні списки, що не подолали бар'єр⁹⁵ (див. частину п'яту статті 42 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729], яка була предметом розгляду Конституційним Судом, чи частину третю статті 98 чинного Закону [734]), а тому говорити про «фактичне отримання мандатів від виборців» партіями (чи, точніше, списками кандидатів), які не отримали встановленої мінімальної підтримки виборців, та подальший перехід цих мандатів до інших партій юридично некоректно. Поразка на виборах *за наперед встановленими правилами* не може розглядатися як порушення принципу рівності. У зв'язку з цим вважаємо обґрунтованою правову позицію Конституційного суду РФ, який ствердив: «Рівність виборчих об'єднань, виборчих блоків перед законом означає насамперед рівний захист закону без всякої дискримінації в ході виборів і не передбачає рівності результатів виборів» (абзац третій пункту 2 ухвали Конституційного суду РФ № 234-О [599]).

У науковій літературі розглядається поняття «рівності результатів» яке часто асоціюється з «рівністю партійного представництва»; так, П. Гаррон зазначає: «чим точніше склад виборного органу відображає структуру електорату, тим повніше досягається рівність результатів, можна сказати, що система, яка гарантує найбільш пропорційний результат, найбільше відповідає цій меті» [1342, р.19]. Проте точна пропорційність є ілюзорною метою: «усі виборчі системи спотворюють результати виборів, у підсумку чого одні партії отримують переваги перед іншими» [1339, р.12]. У зв'язку з цим дослідники виборчих систем запроваджують різні кількісні параметри, які характеризують диспропорційність

⁹⁴ У вітчизняній науковій літературі поширене уявлення про те, що Конституційний Суд України визнав питанням політичної доцільності вибір виборчої системи (див., наприклад, [27, с.208]). Насправді така правова позиція Суду у рішенні № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 р. відсутня.

⁹⁵ Ця ситуація повністю аналогічна до тієї, яка виникає в умовах мажоритарних систем: кандидати, які не отримали необхідної кількості голосів, не допускаються до розподілу мандатів; однак це не розцінюється як порушення рівності кандидатів.

системи⁹⁶ (щодо визначення цих параметрів див., наприклад, [1394, р.58-62]; щодо кількісних характеристик диспропорційності виборчих систем, які застосовуються чи застосовувалися у різних країнах, див. [1394, р.160-162]). Очевидно, найбільші відхилення від пропорційності результатів характеризують різні типи мажоритарних виборчих систем [1342, р.21]. Диспропорційність результатів навіть в умовах виборчих систем пропорційного представництва при застосуванні виборчих округів невеликої магнітуди зауважив Конституційний суд РФ, який вказав на можливість «отримання однакової кількості місць у представницькому органі... виборчими об'єднаннями, за списки кандидатів яких подано суттєво відмінну кількість голосів виборців» (цит. за [1182, с.116]). Проте ці обставини жодним чином не розглядаються як *правовий* критерій непридатності виборчих систем; очевидно, такий критерій має політичну природу. У зв'язку з цим Венеціанська комісія зазначає: «Рівність результатів є одним із аспектів виборчої рівності, який не охоплюється міжнародним правом європейського конституційного доробку» [231, с.36]; Кодекс належної практики у виборчих справах [363] взагалі не згадує про цей аспект рівності. Підкреслимо засадничо обмежений характер цієї вимоги: питання про «пропорційність» результатів партій – суб'єктів номінації кандидатів може бути поставлене лише в умовах виборів колегіального органу (парламенту); вибори одноосібного органу (президента держави, голови територіальної громади) взагалі виключають таку постановку питання.

Деяка інша ситуація у польському виборчому праві через те, що стаття 96 Конституції Польщі зазначає принцип пропорційності серед основних принципів національного виборчого права в аспекті виборів до Сейму [1384]. Наявність такого конституційного положення дає підстави деяким польським науковцям стверджувати, що «нагромадження... певних преференцій (привілеїв) для сильних угруповань» означає тим самим «дискримінацію інших і порушення конституційної засади рівності політичних і виборчих прав» [1253, с.156]. С. Яворський визнає, що встановлення виборчого бар'єру⁹⁷ є «відступом від засади безумовної пропорційності виборів» [1381, с.486]. Проте і в цих умовах встановлення виборчого бар'єру вважається прийнятним; так, М. Хмай і В. Скшидло зазначають: «На нашу думку, у пропорційних виборчих системах застосування виборчих бар'єрів порушує засаду рівності, однак це є проявом необхідного політичного реалізму, націленого на запобігання надмірному політичному розпорошенню у парламенті» [1295, с.52].

Таким чином, *вимога рівності (строгої пропорційності) результатів виборів не може бути віднесена до змісту принципу рівного виборчого права*. Така вимога не передбачена міжнародними виборчими стандартами. В окремих випадках (у разі її закріплення на рівні конституції відповідної держави) ця вимога може розглядатися як окремий принцип національного виборчого права, який обмежує можливий вибір виборчої системи. У вітчизняному виборчому Україні цей принцип відсутній.

⁹⁶ «Диспропорційність означає відхилення частки мандатів партії від частки голосів партії» [1394, р.57].

⁹⁷ Стаття 196 Виборчого кодексу Польщі встановлює виборчий бар'єр у 5 % дійсних голосів виборців, за винятком коаліційних виборчих комітетів, для яких бар'єр складає 8 % [1380]. На нашу думку, встановлення різних за величиною виборчих бар'єрів для однорідної (з точки зору виборчого права) категорії виборчих комітетів є порушенням принципу рівного виборчого права насамперед для суб'єктів номінаційного права; однак це має також наслідком *нерівність пасивного виборчого права* в аспекті умов обрання кандидатів, включених до відповідних списків.

РОЗДІЛ 4. ПРИНЦИП ВІЛЬНИХ ВИБОРІВ

Принцип вільних виборів дещо «молодший» від принципів, розглянутих вище. Останні були сформульовані у теперішньому вигляді у XIX – на початку XX ст. На міжнародному рівні вимога *вільних виборів* чи не вперше прозвучала на Ялтинській конференції керівників урядів трьох держав у січні 1945 р. щодо післявоєнного врегулювання у Польщі¹ і була у загальному вигляді зафіксована у документі під назвою «Декларація про визволену Європу»: «створювати тимчасові урядові власті..., зобов'язані якомога швидше встановити шляхом вільних виборів уряди, що відповідають волі народу» [1098, с.120, 145]. Очевидно, саме тоді настало усвідомлення того, що формальне голосування громадян не забезпечує сутності демократичних виборів², а авторитарні і тоталітарні режими можуть використовувати форму виборів для «мімікрії» під демократію (часто «народну»). Є. Бучковський вказує, що за своїм первинним змістовним наповненням позначення «вільні вибори» використовувалося для підкреслення якісної відмінності між процесами визначення представників у демократичних державах та державах тоталітарних чи авторитарних [1252, s.15].

Вимога вільних виборів, без сумніву, має велике *політичне* значення, що породжує багато аргументів політологічного чи політичного характеру при її розгляді. Як зауважив Дж. Сарторі, «вибори мають бути вільними. ...голосування без вільного вибору не може створити представницького врядування і стає не чим іншим, як актами періодичного зречення свого суверенітету, що їх здійснює народ» [191, с.35]. Однак ця загальна вимога несе і вагоме *правове* навантаження, виступаючи в ролі принципу виборчого права.

Сьогодні значення принципу вільних виборів у системі принципів виборчого права та міжнародних виборчих стандартів загальноновизнане. Л. Гарліцький зазначає, що принцип вільних виборів розглядається у контексті статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод як «загальний (інституційний) принцип»³ [151, с.88].

Проте щодо розуміння змісту цього принципу загальної згоди значено менше. Науковці часом зазначають, що зміст засади вільних виборів «важко окреслити» [1437, s.24]. Широкий спектр інтерпретації змісту вільних виборів демонструє не лише правова доктрина (див., наприклад, [512, с.258]), але й законодавство різних держав. Значною мірою така різноплановість має своїм походженням те, що зобов'язальні міжнародно-правові документи лише в загальних рисах формулюють цей принцип.

Загальна декларація прав людини 1948 р. у статті 21 двічі згадує свободу виборів: у частині першій цієї статті акцентується право громадян здійснювати управління публічними справами «через вільно обраних представників»; проте у частині третій, присвяченій викладу основних принципів виборчого права, згадуються лише «процедури вільного голосування», альтернативні таємному голосуванню [244]. Аналогічно викладає цей принцип і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., в якому

¹ За свідченням Г. Сллінека, вказівка на вільні вибори містилася у статті IX конституції штату Массачусетс, прийнятої у 1780 р. [225, с.23]. Судячи з літератури предмета, ця згадка стала лише пророчим епізодом. Німецькі конституціоналісти стверджують, що вимога вільних виборів з'явилася у німецькому конституційному праві у 1918 р. [167, с.134]. Є. Бучковський вважає, що епітет «вільні вибори» вперше з'явився в Конституції Італійської Республіки 1947 р. та в Основному законі ФРН 1949 р. [1253, s.217].

² Можна вважати, що поява *принципу* вільних виборів як *змістовної*, а не *формальної* вимоги, є однією з ознак переходу до «демократії цінностей» («войовничої демократії», «демократії, здатної себе захистити»), що є альтернативою «процедурній демократії», в межах якої основний акцент робиться на формальне дотримання демократичної за виглядом процедури.

³ Термін «інституційний принцип» у цьому контексті Л. Гарліцький розуміє як такий, що стосується «інституту виборів»; у нашому розумінні це *галузевий принцип* галузі виборчого права.

мова йде як про «вільно обраних представників» (пункт «а» статті 25), так і «свободу волевиявлення виборців» (пункт «b») цієї ж статті) [538]. Стаття 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод підкреслює «вільне вираження думки народу» [900]. Таким чином, зобов'язальні міжнародні стандарти, по суті, лише «проголошують» у тому чи іншому загальному формулюванні принцип вільних виборів, не конкретизуючи достатньою мірою його змісту або вказуючи лише окремі його аспекти. Зміст цього принципу часто тлумачиться національним законодавством і правовою доктриною з помітними відмінностями.

Так, наприклад, Кодекс про вибори Республіки Молдова серед основних принципів виборчого права вказує «принцип вільного голосування»⁴ (частина перша статті 2, стаття 7 зазначеного Кодексу [1302]), а не «вільних виборів». Терміном «вільне голосування» (*free voting*) позначає цей принцип П. Гаррон [1342, р.24]; на паралельне застосування обох термінів («вільні вибори» та «вільне голосування») у «загальноєвропейській концепції» звертає увагу Є. Колюшин [398, с.30]. Такі відмінності у виборі термінології роблять можливими істотні розходження у розумінні змісту цього принципу.

Загальне (достатньо абстрактне) формулювання зобов'язальних правових стандартів-принципів вимагає роз'яснення їх змісту для досягнення його узгодженого спільного розуміння; таке роз'яснення, як правило, надається авторитетними актами м'якого права. Так, наприклад, Комітет ООН з прав людини, коментуючи статтю 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, вказує на такий аспект, як вільне волевиявлення виборців, а також на свободу слова, зборів та асоціацій [245, с.393]. Копенгагенський документ НБСЄ, крім того, вказує на необхідність «проведення політичних кампаній в атмосфері свободи» (пункт 7.7 [1316]). Однак, на наше переконання, роз'яснення, надані зазначеними актами м'якого права чи документами політичного характеру, недостатні для чіткого та загально визнаного розкриття змісту принципу вільних виборів.

Певне змістовне розуміння цього принципу пропонує Венеціанська комісія (див. пункт I.3 Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.148, 161]; проте використання в оригіналах цих документів терміна «*free suffrage*», багатозначного за своїм змістом, має наслідком різне розуміння обсягу регулювання цього принципу, зокрема, різних відповідей на запитання, чи він стосується лише права голосу, чи також інших виборчих прав, чи галузі виборчого права, чи виборчого процесу у цілому, чи лише інституту голосування.

Пошуки загального змісту принципу вільних виборів часом мають наслідком парадоксальні формулювання. Так, А. Голух вважає, що «засада вільних виборів становить сукупність правових можливостей індивіда, завдяки яким він може брати участь у формуванні органів публічної влади і впливати та напярм дій, що вчиняються владою» [1348, s.240]; відомі польські конституціоналісти М. Хмай та В. Скушідло стверджують: «Засада вільних виборів... означає, що кожний, хто має відповідне право, може реалізувати це

⁴ При тлумаченні змісту принципу права (у тому числі принципів виборчого права), закріплених міжнародно-правовими документами, частина проблем впливає з особливостей перекладу термінів, що позначають ті чи інші поняття. Вище вже зазначалося, що англійський термін «*suffrage*» охоплює своїм змістом категорії, які позначаються українськими термінами «суб'єктивне виборче право», «право голосу» і «голосування»; при перекладі цього терміна доводиться враховувати контекст, однак і це не завжди допомагає точно відобразити думку оригіналу. Не рятує порівняння і з перекладами (чи відповідними текстами) іншими мовами. Прикладом може бути визначення принципів виборчого права, які містяться у цитованій статті 2 Кодексу про вибори Республіки Молдова. У молдавському оригіналі це «*tot universal, egal, direct, secret și liber*» [1302, р.16], тобто ці принципи виражені прикметниками до одного іменника «*tot*». Однак у російському перекладі, що міститься у тому ж виданні, це звучить як «*всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном и свободном голосовании*» [1302, р.134], що вказує на багатозначність молдавського терміна «*tot*», аналогічну англійському терміну «*suffrage*». Подальші статті Кодексу (див. статті 3-7) засвідчують цю багатозначність; зокрема, стаття 7 явно визначає зміст «вільного голосування», а не «вільних виборів».

виборче право (активне і пасивне) без будь-якого примусу (як фізичного, так і психічного) чи обмежень» [1295, s.39]. Таким чином, зазначені тлумачення принципу вільних виборів зводяться до користування індивідом його виборчими правами на власний розсуд. Однак чи можна уявити собі володіння суб'єктивним правом, яке його носій не може реалізувати вільно, з власної волі? Дискреція носія є невід'ємною складовою суб'єктивного права: дозволене (невільне) «право», тобто певна правова можливість, якою індивід користується не з власної волі, а лише з дозволу, не є суб'єктивним правом. Тому запропоноване авторитетними науковцями формулювання є за своєю суттю тавтологічним (суб'єктивне право є правовою можливістю, якою суб'єкт права користується вільно, на власний розсуд).

Таким чином, виникає проблема пошуку реального змісту принципу вільних виборів, сформульованого достатньо абстрактно.

За зауваженням О. Уварової, «чим більш абстрактним є принцип, тим більш бідним є його зміст, тобто тим менше ознак містять поняття, що складають цей принцип, більш далеко принцип знаходиться від конкретної норми, яка на нього спирається, і тим менше матеріалу він дає для її тлумачення» [1123, с.61]. Погоджуючись в основному з цим твердженням, зауважимо, що «бідність» загального принципу означає не його «вузькість», а навпаки, «широту» охоплення, яка якраз і потребує більшої абстрактності його формулювання. Водночас не можна ігнорувати діалектичну суперечність абстрактності формулювання (особливо стосовно «принципів-назв») і змістовності принципу; остання потребує його конкретизації і тлумачення. Звідси, як уже згадувалося вище, виникають деякі галузеві та інституційні принципи як «проекції» загального принципу; звідси впливає потреба «спектрального розкладу» змісту принципу як певної сукупності правових вимог (яким у деяких випадках надається статус принципів-складових) щодо більш конкретних предметів їх регулювання. Загальний принцип свободи у його проекції на виборче право та сукупність правових вимог, які складають зміст принципу вільних виборів, є яскравою ілюстрацією цього.

4.1. СВОБОДА ВИБОРІВ ЯК ВИЯВ ЗАГАЛЬНОПРАВОВОГО ПРИНЦИПУ СВОБОДИ

Загальновизнано, що принцип вільних виборів впливає з загальноправового принципу свободи, тобто є «проекцією» цього принципу на галузь виборчого права. Ф. фон Гаек зауважив, що «ідеал свободи надихнув сучасну західну цивілізацію, і його втілення створило її» [148, с.10]. Концепція свободи є надзвичайно широкою і багатогранною, навіть якщо обмежитися лише її правовим аспектом. М. Козюбра вказує, що свобода – одна з «основних ідей, що надихають право», а тому права людини «надають особі конкретного, реального статусу вільної людини» [390, с.72]. Як зазначає С. Погребняк, «право закріплює визнання свободи як однієї з найвищих соціальних цінностей... Свобода – одна з основних засад права... Право, що не відповідає свободі, є “печерним” правом; у такому випадку воно є не справжнім правом, а радше формою регулюючого безправ'я» [650, с.119].

Отже, свобода тісно пов'язана з природою суб'єктивного права, яке є вираженням можливості *вільного вибору* особи. За висловом П. Рабіновича, «вільність – фундаментальна якісна характеристика людини. Вона відображає свободу її волі, тобто здатність, самостійно й добровільно обирати той чи інший варіант поведінки... Вільність (свобода) – це завжди й насамперед реальна можливість вибору» [433, с.114]. Дослідники розрізняють *негативну свободу* («свободу від»), для якої «стрижневим є бажання не бути об'єктом», і *позитивну свободу* («свободу для»), яка відображає «бажання бути суб'єктом, а не об'єктом» [650, с.115; 661, с.60]. Якщо негативна свобода найбільш характерна для приватних правовідносин, то «позитивну свободу зазвичай характеризують як *свободу*

політичну. Політичні (представницькі) структури є її суспільним оплотом, а саме поняття свободи в позитивному розумінні утворює серцевину гасел народного суверенітету, народовладдя, суспільного самоврядування, демократії» [650, с.116]. Зазначимо, що термін «політичний» у цьому контексті може вводити в оману; на наше переконання, мова йде не про свободу у політичній діяльності (діяльності з політичними цілями), а про свободу у сфері публічно-правових відносин, у якій одною зі сторін правовідносин зазвичай виступає суб'єкт владних повноважень.

Свобода у політичній (публічній) сфері є вираженням прагнення людини у публічних правовідносинах вільно діяти з метою реалізації своїх політичних прав та інтересів; у цьому сенсі її можна розглядати не лише як *свободу волі* особи (внутрішню свободу), але й як *свободу її дії* (зовнішній вияв свободи). Внутрішня свобода дає можливість носію права вирішувати, чи реалізовувати своє право («чи діяти»), і є, взагалі кажучи, необмеженою, тоді як зовнішня свобода, яка дозволяє вирішувати, яким чином реалізувати своє право («як діяти»), у публічній сфері, як правило, необмеженою бути не може. Саме тут знаходить свій вияв стаття 23 Конституції: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей»; вона встановлює обмеження не на зміст права, а на спосіб його реалізації, який має бути таким, щоб не створювати перешкод іншим суб'єктам публічних прав.

Потенційний конфлікт різних носіїв суб'єктивних прав особливо характерний для публічної сфери, і в першу чергу сфери виборчих правовідносин. Тому свобода дії у цих сферах потребує правового регламентування, метою якого є встановлення можливих способів дії кожної особи, які, *не обмежуючи внутрішньої свободи та цілей* реалізації права, визначають такі можливі способи їх досягнення, які не обмежують свободи інших осіб у досягненні аналогічних цілей. Т. Полянський стверджує, що «нормативна свобода поведінки людини передбачає відсутність будь-яких невинуватених перепон для реалізації нею своїх інтересів (потреб); у той же час така свобода повсякчас зустрічається зі свободою поведінки інших суб'єктів, яку не можна не враховувати, оскільки свобода... є однаковою та рівною для кожної [людини]» [661, с.71]. Правознавці підкреслюють, що «свобода полягає в можливості робити все, що не завдає шкоди іншим» [715, с.83]; очевидно, при цьому мають на увазі, що необхідне *узгодження реалізації прав і свобод* різних суб'єктів. Іншими словами, регламентації підлягають *процедури реалізації* прав та інтересів, які не створюють перешкод ні самому суб'єкту, ні іншим особам у вільному досягненні *цілей* їх реалізації. Саме у такому сенсі ідеєю свободи «має бути просякнутий зміст позитивного права» [650, с.120]. Науковці часом говорять про «межі свободи», які можуть встановлюватися нормативно; «свобода і правопорядок не антагоністичні явища, якщо закон – правовий» [715, с.83]. Однак ще раз підкреслимо, що такі межі встановлюються не для свободи користування суб'єктивним правом, а для свободи дій з його реалізації, визначаючи спосіб дій, але не обмежуючи сутності права.

У політичній сфері особливо важливою є захищеність такої взаємоузгодженої свободи багатьох суб'єктів правовідносин від свавільного впливу влади. Це означає заборону неправових (протиправних) дій суб'єктів владних повноважень. Для виборів як інструменту реалізації народного волевиявлення правомірний вплив влади на виборчий процес, на реалізацію виборчих прав громадян істотно обмежений виконанням допоміжних функцій; поза цими межами такий вплив, особливо спрямований на підсумки виборів, є свавільним і *протиправним*, оскільки орієнтований на спотворення результатів вільного волевиявлення громадян. Тому вважаємо, що вимога відсутності свавільного впливу влади на перебіг виборів, спрямована на забезпечення правомірного виборчого процесу, є складовою принципу *чесних виборів*, який розглянуто нижче. Принцип вільних виборів застосовується у презумпції правомірних дій усіх учасників виборчих правовідносин.

У науковій та навчальній літературі існує тенденція пов'язувати свободу виборів виключно із свободою реалізації виборчих прав, у першу чергу активного виборчого права та прав, похідних від нього⁵. Лише до цієї вимоги зводить розуміння свободи виборів В. Пилипишин: «Громадяни беруть участь у виборах добровільно, без будь-якого примусу чи насильства (тобто кожен громадянин самостійно вирішує: реалізовувати йому своє виборче право чи ні)» [640, с.127]. Таке ж обмежене розуміння принципу вільних виборів свого часу пропонував М. Цвік: «Проголошений нею [Конституцією. – Ю.К.] вільний характер виборів означає, що громадянам України надається вибір самим вирішувати брати, чи не брати участь у виборах, тобто не існує примусу до участі у голосуванні» [424, с.152]. Аналогічну позицію займають і деякі інші науковці (див. [180, с.152; 435, с.134; 518, с.15]). Подібно розуміють принцип вільних виборів окремі російські (див. [411, с.425]) і польські (див. [1295, s.38]) правознавці.

Хоча «добровільність участі у виборах» не лише включає добровільність (факультативність) голосування, але й передбачає добровільну участь у виборчому процесі в цілому (зокрема, деякі із зазначених авторів вказують на добровільність реалізації не лише активного, але й пасивного виборчого права), вважаємо таке розуміння принципу вільних виборів не адекватним його сутності. Беручи участь у виборчому процесі, громадянин реалізує свої основні або похідні виборчі права. Добровільність (свобода) реалізації суб'єктивного права (у тому числі активного та пасивного виборчого права, а також похідних виборчих прав) є невід'ємною ознакою такого права; тому розуміння «добровільності реалізації виборчих прав» через участь у виборчому процесі є просто тавтологією⁶ і не може розглядатися як самостійний галузевий принцип права. Вимога вільних виборів є більш широкою і стосується діяльності усіх учасників виборчих правовідносин; вона стосується у першу чергу тих аспектів виборів, які не зводяться просто до дискреції щодо реалізації права голосу («голосувати чи ні?») чи права бути кандидатом («балотуватися чи ні?»).

Поширеною є позиція, яка поєднує вимогу добровільної участі у виборах та вимогу свободи вибору при голосуванні. Так, М. Ставнійчук стверджує: «Принцип вільних виборів означає, що в процесі їх організації і проведення повністю виключається будь-який примус щодо участі або неучасті як у виборах в цілому, так і власне у самій процедурі голосування, а також виключається тиск на виборця при визначенні ним, як йому голосувати на виборах» [126, с.91; 1062, с.113]. Це достатньо широке (стосовно свободи виборців, однак без поширення цього принципу на інших суб'єктів виборчого процесу) розуміння за своєю суттю включає дві окремі вимоги – свободу реалізації прав на участь у виборах та свободу визначення змісту власного волевиявлення виборця при голосуванні. На ці ж два аспекти свободи виборів вказує М. Рябець [254, с.23]. О. Марцеляк розглядає добровільність участі у виборах та свободу волевиявлення як «дві сторони одного і того ж правового явища» [512, с.259]. А. Георгіца також розрізняє згадані вище дві вимоги; на його думку, принцип вільних виборів має декілька аспектів, перший з яких стосується вільного рішення виборця «чи брати йому участь у виборчому процесі і якщо так, то в якій мірі», а другий – вільної реалізації волі виборців під час голосування [156, с.258,

⁵ Ю. Шведа навіть вживав термін «вільне виборче право» [1208, с.149]. Саме такий підхід пояснює віднесення деякими дослідниками принципу вільних виборів до групи принципів, які визначають умови реалізації виборчих прав громадян. Однак такий термін невдалий, оскільки «невільних» суб'єктивних прав (у тому числі виборчих) існувати не може.

⁶ Хоча це зауваження можна віднести і до добровільності участі у голосуванні, *факультативність голосування* розглядається нами (як і деякими іншими дослідниками) як окремий принцип (див. підрозділ 7.5). Мотивація такого окремого розгляду проста: деякі «традиційні» демократичні держави, сповідуючи принцип вільних виборів і сприймаючи ідею *права* голосу, тим не менше передбачають *обов'язковість* (а не факультативність) участі виборців у голосуванні.

259]. Подібну позицію висловив Г. Гудвін-Джіл: ««вільні» стосується участі та вибору» [1352, р.73].

У такому ж розумінні принцип вільних виборів зафіксований у російському виборчому законодавстві. Частина третя статті 3 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» стверджує, що участь громадян у виборах «є вільною і добровільною»⁷ [582]; цю ж норму повторює стаття 1 Федерального закону «Про вибори Державної Думи...» [575]. Проте, коментуючи це положення закону, А. Борисов стверджує, що таке формулювання принципу вільних виборів передбачає, окрім свободи виборця в питанні участі чи неучасті у виборах та свободи волевиявлення при голосуванні щодо підтримки чи не підтримки кандидата (списку кандидатів), поширення вимоги свободи і на «інші складові виборчих прав..., аніж безпосередньо право голосу» – участь у висуванні кандидатів, у передвиборній агітації, у спостереженні за проведенням виборів і т.п. [97, с.65], що впливає із широкого розуміння поняття «участь у виборах» (а не лише у голосуванні). Отже, таке розуміння вільних виборів знову ж зводиться до визнання свободи (дискреції) користування усіма наявними виборчими правами. Однак підкреслимо, що вимога свободи волевиявлення виборця при голосуванні має інше походження і, без сумніву, повинна належати як складова до змісту принципу вільних виборів⁸, хоча й не вичерпує його.

Деякі науковці вважають, що «принцип вільних виборів прямо пов'язаний з активним виборчим правом» [256, с.59]. Інші асоціюють його не лише з активним (стосовно виборців), але й пасивним правом. Так, про свободу реалізації активного і пасивного виборчих прав у контексті вільних виборів говорить Н. Мяловицька [551, с.62]. З іншого боку, Т. Шаповал заперечує позицію Конституційного Суду України щодо визнання конституційного права громадянина «вільно бути обраним» до органів державної влади⁹. Науковець вважає, що «у тексті частини першої статті 38 Конституції України прислівник «вільно» адресований праву обирати, і його поєднанню з правом бути обраним бракує реального обґрунтування» [1204, с.12]. Що стосується *буквального* розуміння слів «бути обраним», це зауваження цілком справедливе: такого права взагалі не існує (див. підрозділ 2.1.3), як згодом зауважив і сам Конституційний Суд України [951]. Проте якщо розуміти пасивне виборче право як «право бути кандидатом», свобода його реалізації, як і будь-якого іншого суб'єктивного права, є його невід'ємною складовою.

Дослідники пов'язують свободу виборів також і з номінаційним правом. Угорський правознавець Д. Шалоцький зазначає, що вільне висування кандидатів поряд із загальним правом голосу, дотриманням періодичності виборів належить до факторів, які роблять вибори вільними, чесними і демократичними [1309, р.35]. Відоме рішення Федерального конституційного суду Німеччини 1976 р., яким Суд «відніс висування кандидатів, які виступають поза політичними партіями, до свободи виборів» [167, с.135]. На думку польського правознавця А. Шмита, така позиція означає, що «не відповідало б засаді вільних виборів таке законодавче розв'язання, яке надавало б громадянам право вибору тільки між кандидатами, висунутими політичними партіями. Право висування кандидатів

⁷ Конституція РФ згадує «вільні вибори», відносячи їх разом із референдумом до форм «вищого безпосереднього вираження влади народу» (див. частину третю статті 3 [422]).

⁸ Немає сумніву, що саме ця складова принципу вільних виборів передбачалася у першу чергу цитованими вище документами кінця Другої світової війни та післявоєнного часу – «Декларацією про визволену Європу» [1098, с.145] та Загальною декларацією прав людини [244]. Проте згодом розуміння змісту принципу вільних виборів було розширене (історична гнучкість принципу).

⁹ Твердження про «право вільно бути обраним» міститься у двох рішеннях Конституційного Суду України (див. пункт 5 мотивувальної частини Рішення № 6-рп/98 від 13 травня 1998 р. [943], пункт 2 резолютивної частини Рішення № 7-рп/99 від 6 липня 1999 р. [945]). Зауважимо, що принаймні в останньому випадку фактично мова йшла не стільки про право «бути обраним», скільки про правову можливість (відсутність законодавчої заборони) бути обраним *без перешкод одночасно до кількох представницьких органів*, у зв'язку з чим і виникла проблема обмеження лише одним представницьким мандатом.

повинне належати також групам виборців» [1383, s.18]. На цю ж позицію щодо вільного висування виборцями кандидатів звертає увагу і В. Маклаков [411, с.425]. Проте вважаємо, що вимога вільного висування кандидатів зводиться до забезпечення вільного користування номінаційним виборчим правом, а отже, також поглинається самим змістом цього права і пов'язана з прийнятим розумінням суб'єкта цього права; заборона *протиправних* обмежень цього права відноситься, у нашому розумінні, до сфери регулювання принципу *чесних* (справедливих) виборів.

Вітчизняне виборче законодавство визначає зміст принципу вільних виборів як сукупність *двох вимог*: вільного формування волі виборців та її вільного вираження під час голосування¹⁰ (частина перша статті 6 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина перша статті 6 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина друга статті 6 Закону «Про місцеві вибори»¹¹ [808]). Зауважимо, що Конституція, проголошуючи принцип вільних виборів у частині першій статті 71, у частині другій цієї статті розкриває його зміст лише частково, стверджуючи: «Виборцям гарантується вільне волевиявлення» [432]. Проте міжнародні виборчі стандарти достатньо чітко акцентують на обох складових, підкреслюючи важливість також свободи *формування* волі виборців (див. пункти I.3.1 та I.3.2 Кодексу належної практики у виборчих справах¹² [363, с.148-149, 161]). Неповне конституційне відображення змісту принципу вільних виборів, проте, не повинно тлумачитися як відмова від важливої складової свободи виборів – вимоги вільного формування волі виборців – з огляду на загальновизнані міжнародні виборчі стандарти. Сьогодні таке тлумачення принципу вільних виборів прийнято провідними вітчизняними конституціоналістами. Так, Ю. Тодика стверджував: «Положення про те, що виборцям гарантується вільне волевиявлення, означає, що виборцям повинні бути забезпечені належні умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні» [433, с.351]. Ю. Барабаш теж вважає, що «складовими принципу вільних виборів є свобода формування позиції виборців та вільне волевиявлення громадян під час виборів» [434, с.514].

Розуміння принципу вільних виборів як поєднання двох складових вимог (свобода *формування* та свобода *вираження* волі виборців) достатньо поширене. П. Гаррон вказує: «вільне голосування має два основні аспекти: вільне визначення волі виборців та її подальше вільне вираження» [1342, р.24]. Німецьке державне право теж розглядає два аспекти принципу вільних виборів – «вільна реалізація волі під час виборів» та «захист вільного волеутворення» [167, с.134]. Розкриваючи зміст положення статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо «вільного вираження думки народу», Європейський суд з прав людини вказав, що це «означає, що вибори не можуть проводитися під будь-яким тиском щодо вибору одного чи іншого кандидата і що в умовах такого вибору виборець не повинен зазнавати неналежного стимулювання голосувати за ту чи іншу партію» (пункт 108 рішення у справі «Юмак і Садак проти Туреччини» [1290]).

¹⁰ На думку Ю. Шведа, з якою можна погодитися, більш очевидною є вимога вільного волевиявлення виборців, однак така свобода не буде повною, якщо перед тим виборці не зможуть вільно сформувати свою волю [1208, с.149]. Підкреслимо, що внаслідок цього вільне формування волі виборців є необхідною умовою і повинно бути забезпеченим у першу чергу: свобода реалізації нав'язаного (сформованого в умовах примусу) змісту волевиявлення виборців не означає вільних виборів.

¹¹ Частина перша статті 6 зазначеного Закону відтворює зміст принципу факультативного (добровільного) голосування, що є поверненням до розглянутої вище концепції, характерної для російської правової доктрини, від якої свого часу відмовилося вітчизняне виборче законодавство; див. підрозділ 7.5.

¹² Положення про свободу формування волі виборців як одну із вимог-складових принципу вільних виборів було вперше включено до статті 5 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. за пропозицією автора (див. [880], поправка 50).

Проте у науковій літературі можна зустріти й інші розуміння принципу вільних виборів. Так, Т. Герасименко пропонує включати до його змісту три вимоги: 1) свободу прийняття громадянами рішення про участь чи неучасть у виборах (добровільність); 2) свободу волевиявлення виборців на виборах, включаючи свободу голосування; 3) надання виборцям можливості вибору з кількох кандидатів у депутати чи на публічну посаду або з кількох партій [158, с.6]. Неважко побачити, що перша із запропонованих дослідницею вимог або поглинається змістом поняття «суб'єктивне право», або (в частині голосування) є принципом факультативного голосування. Що ж стосується третьої вимоги, вона виражає зміст принципу альтернативних (справжніх) виборів, розглянутий нижче (див. підрозділ 6.3).

І. Кришень пропонує дещо інші три складові принципу вільних виборів – три свободи: «свободу кандидування»¹³, свободу виборчої конкуренції та свободу вираження виборчих преференцій [1386, s.160]. Якщо першу з них тлумачити як свободу висунування кандидатів, то можна вважати, що за своєю сутністю ці три свободи означають вільну реалізацію пасивного, номінаційного та активного виборчого права. Таке розуміння розширює А. Сокаля; на його думку, засаду вільних виборів «складають три свободи, підкріплені директивою чесності виборчого процесу. Мова йде про свободу висунування кандидатів (або списків кандидатів), свободу проведення виборчої кампанії (презентації кандидатів та їх виборчих програм) та свободу виборчих преференцій (безпечне і вільне від тиску голосування)» [1439, s.268].

ОБСЄ/БДПІЛ пропонує для спостерігачів на виборах дуже широке розуміння принципу вільних виборів, яке охоплює вимогу вільного користування «основоположними правами на свободу вираження поглядів, об'єднань, зібрань і пересування» (що ми відносимо до загальноконституційних вимог), а також свободу агітації для кандидатів та участь в агітації виборців, свободу засобів масової інформації у висвітленні виборчої кампанії, свободу волевиявлення виборців, свободу спостереження на виборах [1324, р.22], підкреслюючи таким чином різні вимоги, що тою чи іншою мірою входять до складу принципів вільних і чесних виборів¹⁴. Звичайно, усі зазначені аспекти важливі для оцінки виборів як вільних; проте, на наше переконання, тут бракує системності і структурованості у викладі змісту принципу; деякі із цих вимог є складовими або наслідками інших.

Дослідження європейських науковців характерні спільним розглядом принципів (чи навіть єдиного принципу) вільних і чесних виборів; при спробах розмежувати ці поняття їх позиція не завжди послідовна. Так, Р. Лопез-Пінтор, розрізняючи зміст принципу вільних виборів перед днем голосування, у день голосування і після нього, до першої групи вимог відносить основоположні свободи – пересування, вираження поглядів, зібрань та об'єднань, свободу від залякувань у зв'язку з виборами, безперешкодну реєстрацію кандидатів, а також рівне та загальне виборче право; до другої – можливість голосувати; до третьої – легальну можливість оскарження [1396, р.103-104]. Без сумніву, усі зазначені вимоги важливі для демократичних виборів; однак серед перелічених дослідником містяться як загальноконституційні вимоги (дотримання основоположних свобод), так і інші принципи (зокрема, загального і рівного виборчого права), а також вимоги, які стосуються принципу чесних виборів (див. підрозділ 5.2).

¹³ Акцентування «свободи кандидування» у польському виборчому праві чи, у формулюванні Є. Бучковського, «відсутність будь-якого контракту щодо поділу мандатів» [1252, s.16] може розглядатися як рудиментарний наслідок проведення у Польщі у 1989 р. «контрактних» виборів до Сейму з наперед визначеними квотами представництва для провладних та опозиційних партій (див. [1253, s.26]). Таке акцентування є, на нашу думку, яскравою ілюстрацією того, що, як зауважив Європейський суд з прав людини, виборче законодавство (і, додамо, доктрина виборчого права) кожної країни повинне оцінюватися у світлі політичної еволюції цієї країни (див. пункт 106 рішення у справі «Жданок проти Латвії» [1293]).

¹⁴ Близьке до цього розуміння змісту принципу вільних виборів запропоноване Ю. Шведею [1208, с.154].

Певну специфіку розуміння принципу вільних виборів демонструє польська доктрина виборчого права. Ця особливість пов'язана з відсутністю закріплення цього принципу в Конституції Польщі [1384]; у зв'язку з цим не згадується вимога вільних виборів і у Виборчому кодексі Польщі [1380]. За висловом М. Граната, «це *неписана засада* [курсив наш. – Ю.К.] польського виборчого права» [1353, s.16]; на думку дослідника, «вільна участь людей у виборах (тобто користування виборчими правами без будь-якого примусу), вільне висування кандидатів, чесність і публічність процедур отримують достатні гарантії у “класичних” характеристиках виборів» [1354, s.146] і не потребують окремого регулювання. Є. Бучковський також вважає, що «закріплення в конституції свободи виборів як окремої засади виборчого права є зайвим» [1353, s.220]. Обґрунтовуючи такий підхід, польські конституціоналісти схильні дуже широко розглядати зміст цього принципу: сюди відносять такі різнопорядкові складові, як вимоги «“вільної гри” політичних сил і прояву партійного плюралізму; невтручання держави у виборчий процес, існування необмеженої конкуренції кандидатів, а також не обтяженої політичними обмеженнями виборчої кампанії, яка надає можливість виборцям прийняття “добре поінформованих”, продуманих виборчих рішень; відсутність виборчого примусу та свободу вираження волі, гарантовану таємністю голосування» [1252, s.17]. На думку А. Сокалі, «абсолютна більшість авторів пов'язують засаду вільних виборів з вимогою політичного плюралізму, а на цьому фоні – зокрема з кількома спільними конструктивними елементами, які стосуються гарантування виборцям дійсного і вільного прийняття рішення під час усього виборчого процесу (не тільки у ході голосування)» [1437, s.26]. М. Гранат розширює розуміння цього принципу настільки, що пропонує ототожнити його із «так сформованою виборчою системою, в якій кожен уповноважений може користатися належним йому виборчим правом без загрози будь-яких форм примусу чи обмежень»¹⁵ [1353, s.16].

Таке «розширене» (хоча, по суті, спрощене) розуміння принципу вільних виборів, яке фактично ототожнює його зі свободою здійснення виборчих прав, вважаємо недостатньо конструктивним. У формулюванні, запропонованому польськими науковцями, ця засада може радше розглядатися як принцип чесних (справедливих) виборів у його широкому розумінні¹⁶ (див. підрозділ 5.1).

Розуміння вільних виборів як вимоги заборони будь-яких протиправних перешкод у реалізації відповідних суб'єктивних прав (тобто як *чесних виборів*) характерне і для деяких вітчизняних правознавців. Так, І. Дахова стверджує: «Вільними визнаються такі вибори, які проводяться в атмосфері, що характеризується відсутністю тиску і залякування виборців і з дотриманням усіх основних прав людини»; на думку дослідниці, порушенням принципу вільних виборів є використання «адміністративного ресурсу» та виборчого підкупу, інших маніпуляційних технологій [180, с.152, 153].

Джерелом такого розуміння змісту вимоги вільних виборів є заборона не лише протиправного впливу на перебіг виборчого процесу; тут, по суті, передбачається заборона *зловживання правом*. Як зауважує Т. Полянський, «свобода може використовуватись як на добро, так і на зло, а причиною останнього буде вибір людиною певного мотиву, зумов-

¹⁵ Цікаво, що подібне «широке» розуміння міститься у рішенні Конституційного суду РФ від 16 червня 2006 р.: «Вільні вибори – в умовах ідеологічної і політичної різноманітності і багатопартійності та при дотримання гарантій рівності прав і свобод людини і громадянина – передбачають наявність такої виборчої системи, яка забезпечує громадянам рівні можливості в реалізації активного і пасивного виборчого права» (абзац перший пункту 2.2 мотивувальної частини [707, с.281]). Зазначимо, що ідею розширення змісту принципу вільних виборів із включенням до його складу вимоги реалізації основоположних свобод, зокрема, свободи об'єднання, поділяють деякі вітчизняні дослідники (див., наприклад, [126, с.92; 1062, с.114]).

¹⁶ Є. Бучковський прямо вказує на цей зв'язок: «Беручи до уваги факт, що політичний і юридичний сенс засади вільних виборів базується на багатьох елементах, слід визнати неминучим уточнення тих, які – як це впливає з виборчих законів – надають гарантії чесного проведення всього виборчого процесу» [1252, s.21]. Таке бачення можна вважати проявом підходу, який об'єднує вимоги вільних і чесних виборів у єдиний принцип.

леного відповідною потребою (інтересом), що призводитиме до заподіяння шкоди (зла) іншим суб'єктам, до непропорційного обмеження їхньої свободи» [661, с.61]. Зауважимо, що останній випадок має місце тоді, коли свобода окремого суб'єкта у своїй реалізації не узгоджується зі свободою інших суб'єктів, порушує її. У цьому контексті слід знову нагадати положення статті 23 Конституції, яка вимагає узгодження «вільного розвитку особи» з правами та свободами інших осіб.

Вважаємо вимогу *чесних (справедливих) виборів* окремим принципом виборчого права, зміст якого пов'язаний із недопущенням протиправних дій і зловживання правом; цей принцип розглянуто нижче (див. розділ 5). У цьому контексті, проте, слід наголосити, що наявність паралелей і зв'язків між принципами вільних і чесних виборів дозволяє шукати більш змістовне наповнення принципу вільних виборів, аніж тривіальна свобода користування належними особі (виборцю, кандидату) суб'єктивними правами.

На наше переконання, традиційне тлумачення змісту принципу вільних виборів як вимоги вільної реалізації суб'єктивних виборчих прав громадян (і, можливо, прав інших суб'єктів, як політичні партії), що відповідає наведеним вище поглядам і позиціям багатьох дослідників, не відображає реального змісту вимоги вільних виборів. Абстрактно проголошена свобода реалізації виборчих прав є очевидним твердженням, що впливає із самої природи суб'єктивних прав. У межах такого підходу виникає питання, у чому ж усе-таки полягає регулятивний зміст принципу вільних виборів.

Автор виходить із розуміння того, що вибори є «найбільш масовим процесом, який тільки знає право» [167, с.124]. Це означає, що виборчі права суб'єктів виборчого процесу (як основні, так і похідні) реалізуються під час виборів в умовах, коли у відповідні правовідносини залучено надзвичайно широке коло їх учасників, цілі та інтереси яких у більшості є взаємно конкурентними. Тому спосіб користування наявними правами та здійснення діяльності, спрямованої на досягнення законних інтересів, не може бути довільним, оскільки не повинен створювати перешкод у здійсненні таких же прав і діяльності іншим суб'єктам виборчого процесу. Досягти цього можна насамперед з допомогою правового регулювання відповідних *способів (процедур) реалізації* виборчих прав та законних інтересів уповноважених суб'єктів, які б, не порушуючи та не обмежуючи зміст та обсяг їх суб'єктивних прав, водночас зобов'язували б реалізувати ці права та інтереси у спосіб, який не перешкоджає досягати таких же цілей іншими уповноваженими суб'єктами. Саме у визначенні відповідних процедур (шляхів реалізації прав) у першу чергу полягають гарантії свободи виборів. Крім того, необхідно чітко визначити спосіб діяльності інших учасників виборчих правовідносин, які не мають спеціальної виборчої правосуб'єктності, так, щоб у процесі здійснення своїх повноважень вони не створювали перешкод у реалізації прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу.

Виходячи зі змісту статті 23 Конституції, можна стверджувати, що *принцип вільних виборів визначає гарантії свободи діяльності усіх суб'єктів виборчого процесу у тому сенсі, що він вимагає відповідного правового регулювання з метою узгодження способів (процедур) вільної діяльності цих суб'єктів та інших учасників виборчих правовідносин та уникнення створення перешкод у реалізації виборчих прав та пов'язаних з виборами законних інтересів*. У такому сенсі це дійсно принцип *вільних виборів*, а не вільного виборчого права. Лише за таких умов можна говорити про «вільне волевиявлення народу».

Таким чином, вимога свободи формування волі виборця чи свободи її вираження стосується не стільки самого виборця (для нього свобода гарантована самою природою відповідних виборчих прав), скільки перш за все дій інших суб'єктів (у тому числі інших виборців), які, реалізуючи свої права та законні інтереси, не повинні порушувати цієї свободи. Отже, принцип вільних виборів означає вимогу такої нормативної регламентації виборчих процедур, яка забезпечує узгодження можливості реалізації своїх (часто

конкурентних) прав одночасно багатьма суб'єктами таким чином, щоб не обмежувати сутності цих прав і можливостей.

У межах такого розуміння свободи виборів розгляд двох аспектів цього принципу, проголошених міжнародними виборчими стандартами і закріплених у вітчизняному виборчому законодавстві, охоплює (разом із розумінням свободи користування суб'єктивними виборчими правами) основні гарантії справжньої свободи виборів.

4.2. ВІЛЬНЕ ФОРМУВАННЯ ВОЛІ ВИБОРЦІВ

Вільне формуванні волі виборців не може здійснюватися без вільного пошуку, поширення та отримання інформації, що, у свою чергу, є вираженням основоположної свободи вираження поглядів. Лише поінформований виборець здатний здійснити свідоме і вільне волевиявлення. Як зазначає М. Лазарова-Трайковська, «демократія прагне, щоб громадяни були інформованими, були політично активними і впливали на політику. Погано інформований громадянин не зацікавлений, не голосує і не має бажання брати участь у політичному житті» [1390, р.28].

4.2.1. Основні суб'єкти впливу на формування волі виборців

Формування волі виборця відбувається під впливом зовнішніх (щодо нього) джерел інформації. Тому вимога вільного формування волі виборця пов'язана насамперед з умовами впливу на нього із зовнішніх (щодо нього) інформаційних джерел, а отже, з умовами *дії* інших суб'єктів.

Дослідники вказують, що вплив на свободу формування волі виборців може чинитися з боку різних груп суб'єктів. Так, П. Гаррон стверджує: «Свобода виборців формувати власну думку порушується перш за все тоді, коли влада не дотримується свого обов'язку нейтральності... Вільне визначення волі виборця може бути також загрожене діями окремих осіб... Більше того, підступна, облудна пропаганда, що виходить від приватних осіб чи організацій, може наносити шкоду свободі виборів» [1342, р.24]. Таким чином, дослідник розрізняє вплив суб'єктів владних повноважень, з одного боку, та «приватних осіб і організацій», з іншого. Німецьке державне право також наполягає на необхідності розрізняти «державний і недержавний, офіційний та неофіційний вплив» на формування волі виборця, при чому «офіційні установи повинні утримуватися від такого впливу» [167, с.134].

Розглядаючи усі процеси впливу на формування волі виборця, доходимо висновку, що поділ суб'єктів впливу лише на дві групи («державних» і «недержавних») є недостатнім. Таких «зовнішніх» щодо виборця суб'єктів, які впливають (чи здатні впливати) на формування змісту його волі, можна поділити на *п'ять основних груп*. Упорядкуємо їх за зростанням ступеня потенційного впливу.

До *першої групи* слід віднести суб'єктів, яким прямо заборонена участь у виборах взагалі і, зокрема, у передвиборній агітації (але не в інформаційній діяльності за умови дотримання відповідних вимог), у зв'язку з чим їх вплив на формування волі виборців мінімальний. Сюди належать *іноземці та апатриди*¹⁷, а також *іноземні юридичні особи*, у тому числі засоби масової інформації. Зауважимо, що ця категорія включає місії міжнародного спостереження за виборами та їх учасників (спостерігачів та працівників).

¹⁷ Пункт 1 частини першої статті 64 Закону «Про вибори Президента України» забороняє участь у передвиборній агітації «особам, які не є громадянами України» [739]; пункт 1 частини першої статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» встановлює таку заборону для «іноземців та осіб без громадянства», уточнюючи, що ця заборона поширюється також на журналістську діяльність та участь через масові заходи різного характеру [734].

До другої групи віднесемо *невладних суб'єктів*, у розпорядженні яких перебувають певні матеріальні та інформаційні ресурси та важелі потенційного впливу на окремі категорії виборців або можливості поширювати відповідну інформацію. Ця група досить широка і включає певне коло суб'єктів, які традиційно позначаються дещо евфемічним набором термінів «підприємства, заклади, установи, організації»¹⁸. Окрім суб'єктів підприємницької діяльності, тут слід наголосити на категорії закладів та установ, які надають адміністративні та соціальні послуги населенню (у тому числі заклади освіти, охорони здоров'я, соціальні заклади та установи, підприємства комунальної сфери і т. п.). Сюди ж відносяться об'єднання громадян (у тому числі ті партії, які не є суб'єктами виборчого процесу) та інші громадські об'єднання, благодійні та релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування та інші подібні об'єднання. Без сумніву, ця категорія має включати військові частини чи інші воєнізовані формування (зокрема, поліцію). До цієї ж категорії слід віднести і посадових та службових осіб зазначених «підприємств, закладів, установ та організацій» (у тій частині їх діяльності, яка пов'язана із їх посадовими і службовими обов'язками, у тому числі власним статусом та розпорядженням матеріальними й інформаційними ресурсами за місцем роботи). Іншими словами, до четвертої групи відносяться невідладні суб'єкти, які не мають статусу суб'єкта виборчого процесу чи суб'єкта інформаційної діяльності.

До *третьої групи* належать *суб'єкти владних повноважень* – органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Сюди відносяться і виборчі комісії, які, хоча і мають статус суб'єктів виборчого процесу, є носіями владних повноважень і, будучи організаторами виборів, є єдиними легальними представниками держави у виборчому процесі (див. підрозділ 9.1.2). Ця група також, очевидно, включає членів виборчих комісій як їх посадових осіб.

Четверту групу складають суб'єкти, до основних функцій яких належить поширення інформації. Сюди належать *засоби масової інформації* (як друковані, та і аудіовізуальні¹⁹), *інформаційні агентства* та інші подібні організації, їх *творчі працівники* – журналісти, а також *суб'єкти поширення реклами* (у тому числі зовнішньої).

Нарешті, останню, *п'яту групу* складають *суб'єкти виборчого процесу* – кандидати, суб'єкти їх висування (політичні партії), які активно діють у виборчому процесі, реалізуючи власний законний інтерес – бути обраними (кандидати) чи домогтися обрання висунутих ними кандидатів (*суб'єкти номінації*); сюди ж слід віднести також і тих *виборців*, які прагнуть реалізувати подібні цілі – сприяти обранню тих кандидатів (кандидатів від тих партій), яких вони підтримують або погляди (програми) яких поділяють. Отже, п'ята група – це *кандидати, партії – суб'єкти їх висування та окремі виборці*.

Розглянемо, яким чином доцільно регулювати вплив зазначених груп на формування волі виборців, щоб забезпечити дотримання принципу вільних виборів. Підходи при цьому повинні бути різними. Інформаційна діяльність суб'єктів, що належать до останніх двох груп, під час виборчого процесу є природною. Оскільки вона спрямована на формування змісту волевиявлення виборців, така діяльність вимагає спеціального регулювання. Водночас стосовно трьох перших груп найбільш доцільними є істотне обмеження їх можливостей чи навіть заборона.

¹⁸ Див., наприклад, пункт 6 частини першої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734].

¹⁹ Ми не будемо тут дискутувати питання регулювання розповсюдження інформації (у тому числі під час виборів) через Інтернет чи із застосуванням засобів мобільного зв'язку, що є окремою і досить складною проблемою інформаційного права; вважаємо, що виборче право буде готове сприйняти ті доктринальні і нормативні розв'язання, які виробить відповідна галузь права.

4.2.2. Суб'єкти, вплив яких на формування волі виборців заборонений чи обмежений

Виокремлення *першої групи* можна вважати специфічною рисою вітчизняного виборчого права. Заборона участі суб'єктів, віднесених до цієї групи, у передвиборній агітації вважається достатньо крайнім заходом, не надто поширеним серед європейських держав. Такі обмеження, встановлені вітчизняним виборчим законодавством, послідовно критикуються Венеціанською комісією, у тому числі спільно з ОБСЄ/БДПЛ²⁰. Зазначені поважні експертні організації вважають, що така заборона для осіб є порушенням свободи висловлювань, захищеної, зокрема, статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; стосовно іноземних засобів масової інформації тут вбачається порушення зобов'язань, взятих у рамках ОБСЄ²¹. На думку експертів, «незрозуміло, якою суворою необхідністю може бути викликане таке всеохопне обмеження у демократичному суспільстві» [1053, с.343]. Проте вважаємо, що події після Революції Гідності, зокрема, маніпулятивна пропагандистська діяльність російських засобів масової інформації, і не лише в Україні, засвідчили «сувору необхідність» таких заходів.

Вітчизняний законодавець зайняв стосовно цієї групи недостатньо послідовну позицію. Так, Законом «Про вибори народних депутатів України» заборонено *проведення передвиборної агітації* у зарубіжних засобах масової інформації, а також у засобах масової інформації, зареєстрованих в Україні, в яких частка власності нерезидентів перевищує 50 % (частина дев'ятнадцята статті 74 Закону [734]). Проте частина дванадцята статті 64 Закону «Про вибори Президента України» [739] забороняє лише *розміщувати агітаційні матеріали*, і тільки в зарубіжних засобах масової інформації; подібно Закон «Про місцеві вибори» забороняє проводити передвиборну агітацію в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України (пункт 2 частини дев'ятої статті 60 Закону [808]). Вважаємо, що обмеження стосовно засобів масової інформації, віднесених нами до першої групи, потрібно уніфікувати; водночас більш чітко визначивши критерії і порядок встановлення частки іноземної власності у них. Водночас існуюча суспільно-політична ситуація цілком виправдовує повну заборону участі у передвиборній агітації негромадян (незалежно від наявності у них статусу резидента в Україні).

Таким чином, *суб'єкти, що належать до першої групи, не повинні мати можливостей правомірно впливати на формування волі виборців під час виборів.*

Вимога вільного формування волі виборців має наслідком перш за все заборону інформаційного тиску на виборця, який асоціюється з позавиборчими факторами (владним впливом, пов'язуванням поширюваної виборчої інформації з умовами надання виборцю тих чи інших послуг чи з умовами життя виборця). Легальні цілі, для яких створено відповідні «підприємства, заклади, установи, організації», віднесені до *другої групи*, та надано відповідні повноваження їх посадовим і службовим особам, не мають нічого спільного з виборчим процесом чи інформаційною діяльністю. Тому перший наслідок, який випливає із цієї вимоги – *заборона участі у будь-яких інформаційних процесах, пов'язаних із впливом на формування волі виборця, суб'єктам, які належать до четвертої групи.* Зокрема, навіть у випадку надання певних послуг, пов'язаних з інформаційною чи

²⁰ Див., наприклад, параграф 60 Висновку щодо Закону «Про вибори народних депутатів України» [130], параграфи 88 та 92 Спільного висновку щодо проекту Закону про вибори народних депутатів України 2011 р. [1051, с.312-313, 314], параграфи 72 та 78 Спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ 2013 р. [1053, с.341-342, 343]

²¹ Зокрема, мова йде про пункт 26.1 Московського документа ОБСЄ 1991 р. [1317] та пункт 26 Стамбульського документа ОБСЄ 1999 р. [1368]. Слід, проте, зазначити, що у вказаних документах мова йде про «повсякденну діяльність» засобів масової інформації, а не про їх участь у передвиборній агітації під час виборчих процесів у відповідних державах, що, без сумніву, характеризується істотною специфікою.

агітаційною діяльністю суб'єктів виборчого процесу (зокрема, надання приміщень для проведення передвиборних заходів), вони зобов'язані дотримуватися повної безсторонності і забезпечувати створення рівних умов усім уповноваженим суб'єктам агітаційної діяльності, а будь-яка вибірковість у ставленні до таких суб'єктів повинна бути категорично заборонена.

Зазначимо, що посадові та службові особи цих «підприємств, закладів, установ, організацій», як правило, є громадянами-виборцями (крім випадків, коли вони відносяться до першої групи); тому обмеження їх права на участь на загальних підставах у передвиборній агітації чи права поширювати інформацію, взагалі кажучи, неприпустиме. Однак реалізація цих прав повинна здійснюватися способами, не пов'язаними з їх службовим статусом та можливостями розпоряджатися матеріальними й інформаційними ресурсами за місцем роботи. Зокрема, неприпустимим є надання відповідних вказівок своїм підлеглим щодо голосування певним чином чи вчинення дій агітаційного характеру (практика зловживань, досить розповсюджена сьогодні). Законодавство встановлює відповідні заборони лише щодо посадових осіб, які балотуються на виборах (див. частину двадцять другу статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину п'ятнадцяту статті 64 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину другу статті 60 Закону «Про місцеві вибори» [808]); на керівників відповідних «підприємств, закладів, установ, організацій» законодавчі обмеження не поширюються²².

Що стосується суб'єктів владних повноважень, які належать до *третьої групи*, повністю виключити їх участь в інформаційній діяльності у виборчому процесі неможливо. Ці суб'єкти повинні сприяти (чи принаймні не створювати перешкод) належній інформаційній діяльності суб'єктів останніх двох груп, а також здійснювати в обмеженому обсязі інформаційну (але не агітаційну) діяльність за власною ініціативою. Основне обмеження такої їх діяльності випливає з принципу вільних виборів: зазначені суб'єкти можуть (а в певних випадках зобов'язані) поширювати інформацію, яка стосується виборчого процесу, однак *не впливає безпосередньо і цілеспрямовано на формування змісту волі виборців*. При цьому на суб'єктів *третьої групи* покладається також обов'язок *забезпечити дотримання цієї вимоги*.

Одним із спірних питань у цьому відношенні є обсяг такої заборони. Чинне вітчизняне законодавство встановлює абсолютну заборону на участь у передвиборній агітації органам виконавчої²³ влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам; водночас посадовим і службовим особам зазначених органів участь у передвиборній агітації забороняється «у робочий час» (пункти 2 і 3 частини першої статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; див. також пункт 2 частини першої статті 64 Закону «Про вибори Президента України» [739]; пункти 2-4 частини першої статті 60 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

²² Звернемо увагу не лише на неоднаковий зміст таких обмежень, встановлених різними виборчими законами, але й на їх поширення лише на державні й комунальні «підприємства, заклади, установи, організації». Таким чином, відповідні зловживання з боку керівників приватних (недержавних) структур визнаються правомірними. З огляду на значну частку приватних структур і велику кількість зайнятих у них громадян, навряд чи такі винятки відповідають послідовному дотриманню принципу вільних виборів. Вважаємо, що ці законодавчі положення потребують як уніфікації, так і відповідного поширення на всі випадки можливого зловживання керівними посадовими повноваженнями щодо підлеглих.

²³ Підкреслимо відсутність заборони для проведення передвиборної агітації органом законодавчої влади – Верховною Радою України. Це пов'язане з політичним характером як самого органу, так і діяльності членів парламенту – народних депутатів України, які мають необмежену свободу висловлювання на пленарних засіданнях Верховної Ради (парламентський ідемпітет – відсутність відповідальності депутатів за висловлювання у парламенті та його органах, за винятком образи чи наклепу, встановлену частиною другою статті 80 Конституції [432]). Трансляція по радіо і на телебаченні у прямому ефірі засідань Верховної Ради України широко використовується народними депутатами під час виборчих процесів для висловлювань агітаційного характеру.

Підкреслимо, що вираз «у робочий час» з'явився у Законі «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. (у Законі «Про вибори Президента України» – у 2014 р.). Попередні редакції виборчих законів, починаючи з Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. такого застереження не містили²⁴, що передбачало повну заборону участі посадових та службових осіб органів публічної влади у передвиборній агітації. З приводу відповідного припису Закону «Про вибори Президента України» Конституційний Суд України наголосив, що зазначена заборона має дві цілі: «по-перше, на недопущення використання ресурсу цих органів та службового становища відповідними посадовими і службовими особами під час проведення агітації...; по-друге, на унеможливлення тиску на виборців», щоб «створити умови для вільного волевиявлення виборців під час виборів». Характеризуючи таку заборону як «загальну», Суд дійшов висновку, що «посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забороняється брати участь у передвиборній агітації у будь-кий час (робочий чи позаробочий)» (пункт 4.1 мотивувальної частини, пункт 1.1 резолютивної частини Рішення від 24 березня 2005 р. у справі про вибори Президента України [960]).

Таким чином, законодавець у 2011 р. (і згодом у 2014 р.) проігнорував зазначену правову позицію Конституційного Суду України; основним аргументом зміни нормативного регулювання було забезпечення права на участь у передвиборній агітації громадянам-виборцям, які є посадовими (службовими) особами органів влади. Проте цей аргумент не бере до уваги ключову позицію Суду, який вказав на необхідність забезпечення принципу вільних виборів, зокрема, свободи формування і вираження волі виборців. Вважаємо, що Суд неявно застосував статтю 23 Конституції, яка дає можливість кожному «вільно розвивати свою особистість», у тому числі користуючись правами і свободами, лише «якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей» [432]. Абсолютно безпідставно стверджувати, що відомий політик і керівник органу виконавчої влади, виступаючи в неділю на передвиборному мітингу чи пізно ввечері (тобто у позаробочий час) у популярному політичному ток-шоу з активною агітаційною позицією, сприймається учасниками (глядачами) заходу лише як звичайний громадянин-виборець.

Цікавий прецедент мав місце під час виборів міського голови Одеси у 2015 р. Один із кандидатів розмістив на носіях зовнішньої реклами свій агітаційний банер із власним зображенням та зображенням чинного на той час глави Одеської облдержадміністрації. Опоненти звернулися з позовом до суду, стверджуючи, що через цей банер голова адміністрації цілодобово, у тому числі у свій робочий час, бере участь у передвиборній агітації на користь одного з кандидатів. Одеський окружний адміністративний суд не визнав, проте, розміщення банера із зображенням поряд з кандидатом посадової особи виконавчої влади передвиборною агітацією, а отже, заперечив факт участі цієї посадової особи у передвиборній агітації взагалі [685]. Суд апеляційної інстанції визнав розміщення банера формою передвиборної агітації, однак, посилаючись на твердження відповідача, зазначив, що голова облдержадміністрації не надавав своєї згоди на розміщення свого зображення на цих матеріалах передвиборної агітації. Оскільки, як ствердив суд, вимогами закону «не передбачено прямої заборони на використання зображень посадових осіб держорганів у таких випадках», на думку суду, участь голови облдержадміністрації в агітації за конкретного кандидата не підтверджена [686]. Зрозуміло, що така судова інтерпретація не лише засвідчує неіснування обмеження права на участь посадових осіб у передвиборній агітації лише робочим часом, але й повністю вихолощує саму заборону в цілому, відкриваючи широкі можливості для зловживань і протиправного тиску на виборців.

²⁴ Див. статтю 33 зазначеного Закону [737], а також частину першу статті 56 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730], частину першу статті 71 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. [765].

Таким чином, звуження заборони участі посадовців у передвиборній агітації лише до «робочого часу» відкриває широкі можливості зловживань посадовими особами щодо впливу на формування волі виборців за рахунок свого службового становища. Тому вважаємо необхідним виключити з положень виборчого законодавства дозвільну фразу «у робочий час» із відповідних положень виборчого законодавства, повністю врахувавши цитовану правову позицію Конституційного Суду України.

Зазначимо, що новим Законом «Про державну службу», прийнятим 2015 р., ця пропозиція, по суті, врахована: частина п'ята статті 10 забороняє державному службовцю «організовувати та брати участь в агітації» (крім випадку, коли державний службовець є кандидатом на виборах), а частина третя цієї ж статті забороняє «залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями» [776]. Важливо підкреслити, що жодних згадок про «робочий час» ці законодавчі положення не містять, а отже, жодних часових виключень із цих заборон Законом «Про державну службу» не передбачено.

Отже, на цей час існує законодавча колізія між аналізованими вище нормами виборчого законодавства та приписами Закону «Про державну службу». Вирішувати цю колізію слід з використанням стандартних правил. Внаслідок того, що через співвідношення загального і спеціального закону рішення у цьому випадку прийняти важко (можна сперечатися, норми котрого закону – про вибори чи про державну службу – тут є спеціальними, а котрого – загальними), достатньо застосувати принцип розв'язання колізій, який надає перевагу закону, прийнятому пізніше. За цим критерієм перевагу мають приписи Закону «Про державну службу», прийнятого у грудні 2015 р. Отже, можна стверджувати, що сьогодні в Україні діють загальноприйняті в Європі обмеження, які повністю забороняють участь державних службовців у проведенні передвиборної агітації²⁵.

За даними Венеціанської комісії, дозвіл посадовим особам брати участь у передвиборній агітації, крім України, міститься у законодавстві лише трьох держав – членів Венеціанської комісії: Албанії, Вірменії та Киргизької Республіки (параграф 76 Доповіді щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів [217, с.442]). Таке регулювання є радше винятком у Європі, де посадові особи та державні службовці строго дотримуються не лише норм закону, але й етичних засад публічної поведінки, що повністю виключає можливість їх участі у передвиборній агітації. Тим не менше, Венеціанська комісія визнає, що «практика надто часто показує суперечність між інтересами посадових осіб та чесністю виборчого процесу» (параграф 93 зазначеної Доповіді). У зв'язку з цим Комісія пропонує як один із заходів, спрямованих на захист виборів від владного втручання, прийняти стандарт: «органи державної влади, включно з публічними і напівпублічними органами, мають прийняти нейтральну та етичну позицію, зокрема стосовно... висвітлення у засобах масової інформації» (пункт VI.I.2 керівних принципів, запропонованих у Доповіді [217, с.458]). Експерт Венеціанської комісії М. Гонсалес Оропеза зазначає, що «необхідно розробити внутрішні інструкції для міністерств та їх підрозділів для забезпечення етичної, тобто безсторонньої поведінки у виборчій сфері», а «національні, регіональні та місцеві органи влади повинні підлягати зобов'язанню жодним чином не використовувати офіційні публічні події під час агітаційного періоду для агітаційних цілей» [1350, р.11]. Шведський експерт Й. Гіршфельдт підкреслює, що «залучення державних службовців на підтримку певної партії під час їх неробочого часу можна розглядати як неприйнятну поведінку» [1360, р.18].

²⁵ Слід відзначити, проте, повну відсутність подібних обмежень, передбачених Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» [854], що слід вважати істотною прогалиною, яка вимагає усунення.

У підсумку можна ствердити, що здійснення суб'єктами, віднесеними до другої та третьої груп, інформаційного впливу на виборця стосовно формування змісту його майбутнього волевиявлення при голосуванні порушує принцип свободи виборів, а отже, кваліфікується як протиправне і повинно бути прямо забороненим. Стосовно суб'єктів владних повноважень це має вигляд вимоги нейтральності і безсторонності влади у виборчому процесі; стосовно суб'єктів четвертої групи – заборони участі в інформаційній та агітаційній діяльності під час виборчого процесу у відповідному статусі. Оскільки порушення цих вимог істотно впливає на перебіг виборчого процесу і потенційно (та, як правило, й реально) помітно деформує волевиявлення виборців²⁶, дотримання цих вимог останнім часом часто відносять до змісту принципу чесних виборів.

4.2.3. Суб'єкти інформаційної діяльності та поняття передвиборної агітації

Проблема забезпечення дотримання принципу вільних виборів (як свободи формування волі виборця) у виборчій діяльності суб'єктів четвертої групи є чи не найскладнішою. Насамперед це стосується засобів масової інформації, інформаційних агентств та їх творчих працівників (журналістів)²⁷. Участь у виробленні і поширенні певного інформаційного продукту є їх основною і постійною функцією; більше того, свобода засобів масової інформації є одним із найважливіших факторів свободи поширення інформації і, більш загально, основоположної свободи вираження поглядів.

Традиційно свобода засобів масової інформації захищається від монопольного впливу влади і найчастіше тлумачиться як захист прав опозиції чи, більш широко, – як гарантія плюралізму і вільної конкуренції ідей. Проте процеси концентрації власності та монополізації у сфері засобів масової інформації, які відбуваються протягом останніх десятиліть, засвідчили, що монополія (чи, точніше, олігополія) кількох приватних суб'єктів у сфері поширення інформації не менш небезпечна, аніж монополія влади. Особливо відчутно це проявляється у виборчих процесах, в рамках яких концентрація власності на засоби масової інформації у руках небагатьох осіб часто має наслідком маніпулювання виборчою інформацією з метою цілеспрямованого впливу на формування змісту волевиявлення виборців. При цьому слід підкреслити, що проблема полягає не у самому впливі з боку суб'єктів інформаційної діяльності, а у надмірному звуженні кола суб'єктів такого впливу, що фактично знищує плюралізм ідей у діяльності з поширення інформації, який є основною метою її свободи.

Вважаємо також некоректним ототожнювати в повному обсязі свободу засобів масової інформації із одною з основоположних свобод людини – свободи вираження поглядів. Так, не можна погодитися з твердженням Т. Шевченка про «гарантоване Конституцією України та міжнародними договорами право засобів масової інформації та журналістів на свободу слова» [1213, с.5] (курсив наш. – Ю.К.). Взаємозв'язок свободи слова і свободи масової інформації існує, однак «не означає, що свобода слова і свобода масової інформації тотожні. Адже свобода масової інформації є свободою журналістського слова» [95, с.39]. Свобода поширення інформації, яку реалізують, зокрема, засоби масової інформації та їх працівники, є лише одним із засобів (хоча й важливим та впливовим)

²⁶ Такі дії відносяться до діяльності, яку як дослідники, так і громадська думка кваліфікує як (протиправний) «адміністративний ресурс»; див. підрозділ 5.2.2

²⁷ Що стосується розповсюджувачів зовнішньої реклами, які не виробляють власного інформаційного продукту, достатніми є вимоги заборони розповсюдження матеріалів, не оплачених із виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу, та забезпечення рівного доступу цих суб'єктів до відповідного ресурсу; останнє є складовою принципу рівного виборчого права в аспекті рівних можливостей кандидатів та/або суб'єктів їх висунування (див. підрозділи 3.3.2, 3.4.4).

реалізації свободи вираження поглядів *кожного* (див. статтю 34 Конституції [432]). Не повинно існувати привілеїв (у тому числі, пов'язаних з професією) у користуванні правами людини і основоположними свободами; рівність громадян у конституційних правах і свободах гарантується статтею 24 Конституції. Тому вважати, що журналісти і засоби масової інформації володіють професійним привілеєм на свободу вираження *власних* поглядів та ідей, принципово неправильно. Свобода вираження поглядів не є абсолютною; як і для будь-кого іншого, для журналістів та засобів масової інформації така свобода може підлягати обмеженням.

Обмеження свободи вираження поглядів передбачені як частиною третьою статті 34 Конституції [432], так і частиною другою статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [408]. Європейський суд з прав людини підкреслив, що «кожен, хто здійснює свою свободу вираження поглядів, бере на себе “обов'язки та відповідальність”, обсяг яких залежить від його становища та технічних засобів, які він використовує» (абзац третій пункту 49 рішення ЄСПЛ у справі «Гендісайд проти Сполученого Королівства» [1271]). Європейські дослідники слушно зауважують, що «право ЗМІ на вільне поширення інформації та право кандидатів на отримання неупередженого висвітлення їх діяльності часом входять у протиріччя» [497, с.47]. У Висновках генеральних доповідачів Форуму «За майбутнє демократії», засідання якого відбулося у Києві 2009 р., зазначається: «Права засобів масової інформації супроводжуються відповідальністю, зокрема стосовно професійних стандартів. Це особливо важливо стосовно обов'язку ... публічних мовників та, у принципі, приватних мовників висвітлювати виборчу кампанію та результати чесно і збалансовано» [1304, р.12-13].

У виборчому процесі діяльність засобів масової інформації може мати різний характер. Види інформаційної діяльності можна розрізнити за різними критеріями – за їх природою, цілями, суб'єктами; проте визначальним критерієм з точки зору принципу вільних виборів мають бути наслідки для формування волі виборців.

Хоча формування волі виборця відбувається повсякчас, періодом найбільш активного її формування у виборчому процесі є етап передвиборної агітації. Тому проблема забезпечення вільного формування волі виборців значною мірою стосується регулювання обох аспектів інформаційної діяльності – передвиборної агітації і водночас паралельного, дуже подібного зовні явища, хоча й принципово іншого за суттю та наслідками, – інформування. У зв'язку з цим як вітчизняна доктрина виборчого права, так і законодавець розрізняє два різні суспільно-політичні явища, пов'язані з поширенням інформації під час виборів, і відповідно два інститути виборчого права, які ці явища регулюють, – інформаційне забезпечення виборів та передвиборну агітацію²⁸ (див., наприклад, [324, с.78-79; 1213, с.4-5]). Спосіб впливу на виборців у цих двох видів інформаційної діяльності істотно відрізняється, що має наслідком різні способи їх нормативного регулювання.

При розгляді проблем правового регулювання інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації з метою забезпечення принципу вільних виборів першим досі не вирішеним питанням є визначення цих форм передвиборної діяльності, встановлення критеріїв розрізнення агітаційної діяльності від інших видів інформаційної діяльності чи деяких інших форм суспільної активності. Наступною проблемою, пов'язаною із сво-

²⁸ У російській науковій літературі прийнято розглядати інститут інформаційного забезпечення виборів як такий, що складається з двох складових частин (підінститутів) – інформування виборців і передвиборної агітації [567, с.8]. Таке розуміння, що об'єднує ці два види інформаційних правовідносин під час виборчого процесу, акцентує формально-інформаційний аспект відповідної діяльності і зводить до другорядного її змістовне навантаження, особливо важливе під час виборів. Виходячи з проблем практичного застосування виборчого законодавства, які зокрема, мали місце у той час, коли відповідного розрізнення інформаційного забезпечення та передвиборної агітації в Україні не існувало (див., зокрема, [1033, с.90; 1213, с.4-5]), вважаємо, що необхідне чітке розмежування цих двох інститутів виборчого права із підкресленням їх змістовної відмінності.

бодою виборів, є визначення змісту прав на агітаційну та іншу інформаційну діяльність та суб'єктів таких прав. Лише після цього можна розглядати ті конкретні правила, які, регулюючи проведення інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітаційної діяльності, забезпечують дотримання основних правових засад і насамперед – принципів вільних виборів та рівного виборчого права.

Отже, насамперед слід визначити критерії, які дозволяють розмежувати передвиборну агітацію та інформаційне забезпечення виборів. Т. Нечипоренко пропонує виходити із розуміння інформаційного забезпечення виборів («інформування виборців», у російській термінології) як «діяльності, яка здійснюється суб'єктами інформування у період виборчої кампанії і має за мету сприяти усвідомленому волевиявленню громадян... через розповсюдження інформації про вибори, *яка не має ознак агітації*» [567, с.11] (курсив наш. – Ю.К.). Це найбільш поширений підхід до пошуку такого критерію. При цьому основою розмежування передвиборної агітації та інформаційного забезпечення («яке не має ознак агітації») повинні бути *критеріальні ознаки агітації*, які стають підставою для дефініції обох понять.

«Юридична енциклопедія» визначає передвиборну агітацію як «сукупність передвиборчих заходів, які здійснюються у передбачені законом строки відповідними суб'єктами виборчого процесу в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать закону і спрямовані на вільне і всебічне обговорення перевиборних програм партій (блоків), кандидатів у депутати, їх політичних, ділових та особистих якостей, на агітацію за або проти кандидатів на ту чи іншу виборну посаду» [143, с.489]. Наведена дефініція є яскравим прикладом багатoelementного визначення, переобтяженого ознаками, які не є визначальними для відповідного явища²⁹ (і поняття, яке його позначає) і лише викликають додаткові запитання при правозастосуванні. Так, наприклад, відповідно до цього визначення довелося б визнати, що агітація не існує поза встановленими законом строками (а отже, заборона на проведення агітації у «день тиші» та в день голосування не має сенсу), що не є агітацією здійснення подібних заходів «невідповідними» суб'єктами чи не суб'єктами виборчого процесу (наприклад, посадовими особами) або проведення таких заходів у формах, які заборонені законом. Однак обмеження щодо суб'єктів, строків і форм проведення передвиборної агітації якраз спрямовані на те, щоб така діяльність, яка, на жаль, на практиці існує, могла бути визнана, хоч і протиправною, але саме *агітацією*. У цьому відношенні поділяємо позицію Н. Богашевої, яка (щоправда, в межах іншого правового інституту) ставить питання про критеріальне визначення, тобто таке визначення, яке дає можливість за принципом відповіді «так» або «ні» відмежувати відповідне правове явище від іншого (інших) спорідненого явища³⁰ [73, с.48-49]. У разі потреби розмежування лише двох близьких явищ, що належать до спільної родової категорії, таке визначення повинне містити один чіткий критерій – ознаку, наявність або відсутність якої дає можливість віднести відповідне явище до одного чи іншого виду.

Нормативне визначення передвиборної агітації у вітчизняному виборчому законодавстві побудоване саме за критеріальним принципом. Так, частина перша статті 68 Закону «Про

²⁹ Подібну багатoelementну дефініцію передвиборної агітації пропонує Ю. Ясочко, яка визначає це поняття як «послідовну, стійку, результативну, законну діяльність, здійснювану суб'єктами передвиборної агітації у чітко встановлені строки, яка популяризує певну ідеологію законодавчо визначеними засобами та формами з метою спонукання виборців голосувати або не голосувати за кандидата чи/та партію, що беруть участь у виборчому процесі» [1235, с.4]. Відповідно до такого визначення, «незаконна агітація», як і агітація, здійснювана іншими суб'єктами і спрямована на позиції, що не мають ідеологічного характеру, не розглядається як агітація взагалі (такі явища не підпадають під запропоноване визначення). Можна стверджувати, що запропонована дефініція не відповідає загальній вимозі «адекватного відображення сутності певного предмета» [23, с.82].

³⁰ Критеріальне (або класифікаційне) визначення використовує один із логічних підходів до дефініції видового поняття через родові та істотні видові ознаки – критерії розрізнення з іншими видовими поняттями, що належать до тієї ж родової категорії (див. [653, с.37]).

вибори народних депутатів України» стверджує: «Передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати чи партію – суб'єкта виборчого процесу» [734]; ідентичне визначення дає частина перша статті 58 Закону «Про вибори Президента України» [739]. Таким чином, нормативна дефініція передвиборної агітації визначає як єдину критеріальну ознаку *мету відповідної діяльності* – спонукання виборців до певного голосування. При цьому неявно передбачається, що за відсутності такої мети відповідна інформаційна діяльність уже повинна кваліфікуватися не як агітація, а як інформаційне забезпечення виборів.

Таке телеологічне визначення передвиборної агітації на перший погляд виглядає природним і приймається багатьма дослідниками (див., наприклад, [103, с.101; 1235, с.8]). На думку О. Большакової, «на сьогоднішній день наука та практика виборчого права не знає більш точної ознаки передвиборної агітації, наявність якої можна довести без проведення складних слідчих дій, ніж мета поширення – спонукання виборців голосувати певним чином» [90, с.61]. Слід зауважити, що до появи нормативного визначення передвиборної агітації³¹ авторські визначення, дещо м'якші за формою, фактично поділяли цей же критерій мети. Так, на думку А. Магери, «під передвиборною агітацією слід розуміти діяльність..., яка спрямована на схилення виборців голосувати за того чи іншого кандидата» [558, с.195]; за А. Кормичем, «передвиборною агітацією вважається особливий вид діяльності... із створення та поширення інформації, яка повинна переконати виборців голосувати за або проти того чи іншого кандидата» [256, с.277].

Широкий підхід до явища передвиборної агітації використовує В. Шеверєва, яка пропонує вважати, що «поняття “передвиборна агітація” є комплексною багатоеlementною науковою категорією, яка може розглядатися як юридичний (конституційно-правовий) феномен в об'єктивному, суб'єктивному і процесуальному (технологічному) сенсі, а також як соціально-філософська та політологічна категорія»; проте, незважаючи на широту підходу до проблеми, дефініцію передвиборної агітації як інституту виборчого права (тобто як правової категорії) дослідниця все одно зводить до критерію «інформаційної діяльності, спрямованої на те, аби спонукати виборців до голосування чи не голосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів)» [1211, с.4]; таким чином, і тут застосований телеологічний критерій.

Російське законодавство дещо ширше формулює критерій визначення передвиборної агітації. Так, пункт 4 статті 2 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» стверджує: «передвиборна агітація – це діяльність, яка здійснюється в період виборчої кампанії і має за мету спонукати або спонукає [курсив наш. – Ю.К.] виборців до голосування за кандидата, кандидатів, список, списки кандидатів чи проти нього (них)» [582]. Таким чином, зазначене формулювання істотно розширює критерій агітації, включивши до нього не лише *мету*, але й *наслідки* (незалежно від наявності мети) такої діяльності.

Це нормативне визначення стало предметом розгляду у Конституційному Суді РФ, який підкреслив важливість чіткого розмежування, зазначивши: «критерієм, який дозволяє розрізнити передвиборну агітацію та інформування, може слугувати лише наявність в агітаційній діяльності спеціальної мети – схилити виборців у певний бік, забезпечити підтримку або, навпаки, протидію конкретному кандидату, виборчому об'єднанню. В іншому разі межа між інформуванням і перевиборною агітацією стиралася б, так що будь-які дії з інформування виборців можна було б підвести під поняття агітації» [702, с.456]. Приймаючи телеологічне розуміння передвиборної агітації, Суд водночас слушно вказав на ту обставину, що вплив на формування волі виборця може чинитися не лише агітаційною діяльністю, але й простим

³¹ Таке нормативне визначення вперше з'явилося у Законі «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. [765]; попередні редакції як цього, так і інших виборчих законів взагалі не містили дефініції поняття «передвиборна агітація».

поширенням об'єктивної інформації про певні факти. Таку позицію підтримує Н. Бондарь (див., зокрема, [616, с.169; 95, с.38, 62]).

Можна припускати, що наведена вище позиція українського законодавця та вітчизняних науковців зазнала впливу цитованого рішення Конституційного Суду РФ. Слід, проте, зазначити, що це рішення Конституційного Суду РФ не було реалізоване у російському виборчому законодавстві (цитоване вище *чинне* нормативне визначення передвиборної агітації існує сьогодні в редакції 2005 р., тобто було прийняте після зазначеного рішення КС РФ); не поділяється воно також і іншими російськими науковцями. Так, О. Булгак відносить до характерних ознак передвиборної агітації «наявність інформації, яка спонукає або має за мету спонукати виборців до участі у виборах» [99, с.51]; нормативний (подвійний) критерій агітації («має за мету спонукати або спонукає») повторюють інші дослідники (див. [567, с.10]), а також російські підручники виборчого права [273, с.351; 274, с.301]. На думку В. Белоновського, законодавче визначення передвиборної агітації (тобто без урахування позиції Конституційного суду РФ), в принципі, розв'язує завдання чіткого визначення цього поняття [58, с.782]; водночас дослідник вказує, що, незважаючи на його розробленість та практичне становлення, все ж «той же матеріал може бути оцінений по-різному, в залежності від того, хто його оцінює» [58, с.787]. Таким чином, досконалість і чіткість прийнятого визначення залишається значною мірою ілюзорною.

Свого часу таке розширене визначення передвиборної агітації, засноване не лише на визнанні її цільової спрямованості, але й за (реальними чи потенційними) наслідками пропонувалося й вітчизняними дослідниками. Так, Д. Ковриженко пропонував визначати передвиборну агітацію як «види і форми ідейного впливу на людей, які прямо або опосередковано схиляють громадян до реалізації права голосу на виборах за або проти певного суб'єкта виборчого процесу, або можуть сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне чи негативне ставлення до суб'єктів виборчого процесу, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із вказаною метою» [355, с.34]. Виключно на *наслідках* (а не на цілях) наголошує у розумінні передвиборної агітації О. Марцеляк: «передвиборна агітація... охоплює підготовку та розповсюдження певної інформації агітаційного характеру, що спонукає виборців взяти участь у виборах і проголосувати за ту чи іншу політичну силу чи окремих кандидатів» [512, с.444-445].

Хоча Виборчий кодекс Польщі не згадує про цілі агітаційної діяльності (відповідно до § 1 статті 105 цього кодексу, «виборча агітація – це публічне схилення чи заохочення до голосування певним чином або до голосування за кандидата певного виборчого комітету» [1380]), польські науковці теж вбачають основною ознакою передвиборної агітації її мету. Так, Б. Міхаляк зазначає: «Виборчу агітацію можна визначити як будь-яку діяльність, яка має за мету мобілізацію певних осіб, груп та/або усього суспільства до активної підтримки на виборах конкретної політичної опції... або позбавлення такої підтримки опонентів» [1439, s.18]. На думку С. Яворського, передвиборну агітацію «слід скоріше розуміти як здійснювані під час виборчої кампанії різні пропагандистські заходи, які мають за мету отримання підтримки виборців для презентованої виборчої програми чи кандидатів (позитивна агітація) або з метою знеохочення виборців щодо програми та кандидатів іншого учасника виборчої кампанії (негативна агітація)» [1381, s.962].

Слід визнати, що неможливо (і некоректно) оцінювати наявність ознак агітації за наслідками (реальними чи потенційними) відповідної діяльності, і не лише тому, що примарною є можливість встановити наявність причинно-наслідкового зв'язку між поширеною перед голосуванням інформацією та результатами виборів, але й через те, що для забезпечення свободи формування волі виборців така оцінка потрібна *до проведення голосування*. З іншого боку, просте інформування про деякі незаперечні факти чи реальні події (без жодних ознак агітації) теж може вплинути на формування волі виборця (зрештою, інформаційне забезпе-

чення виборів, спрямоване на створення умов для *інформованого вибору*, повинне цьому сприяти). Отже, дії (поширення інформації), які *de facto* «спонукають виборців голосувати чи не голосувати за певного кандидата (партію)», зовсім не обов'язково повинні кваліфікуватися як передвиборна агітація.

Однак і телеологічний підхід до визначення передвиборної агітації (за цілями, а не за наслідками) також зустрічає істотні труднощі, насамперед у сфері правозастосування. Вважаємо, що прийняття за критерій передвиборної агітації суб'єктивної складової – *мети* вчинення відповідних дій – непродуктивне.

Дійсно, передвиборна агітація, як правило, – цілеспрямована діяльність (хоча не можна виключити й «ненавмисного» поширення інформації, яка має агітаційний характер), яка має за мету вплинути на формування волі виборців; це стосується як правомірної агітації, яка здійснюється з дотриманням вимог закону, так і агітації протиправної. Проте критеріальна ознака для визначення передвиборної агітації повинна дати можливість практичного відрізнення агітації від інших дій (насамперед інформування) незалежно від того, чи така агітація правомірна, чи протиправна. Мета, яка є складовою психічного ставлення особи до власних дій (це «уявлення про результат таких дій»³² [90, с.61]), не може бути такою ознакою: якраз встановлення суб'єктивної сторони діяння (принаймні у межах швидкоплинного розгляду виборчого спору) «без проведення складних слідчих дій» і, більше того, без наявності об'єктивних доказів наявності бажання досягти результату через поширення певної інформації просто неможливе. Це робить практично безплідною боротьбу з протиправною (незаконною) агітацією, яка істотним чином порушує як свободу формування волі виборців (тобто принцип вільних виборів), так і рівність відповідно кандидатів та суб'єктів їх номінації (тобто принцип рівного виборчого права).

Пропонуємо шукати критерій розмежування інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації в іншому напрямі. Для цього потрібно дати розуміння *інформаційного забезпечення виборів*, встановити критерії, які дозволяють віднести до цієї категорії певну інформаційну діяльність під час виборів; у такому разі *до передвиборної агітації будемо відносити пов'язану з виборами інформаційну діяльність, яка не відповідає критеріям інформаційного забезпечення виборів*.

Стосовно поширення інформації під час виборів взагалі можна розглядати два види інформації, що відрізняються змістовно. Перший вид є предметом так званого *загального інформування*; сюди відноситься поширення інформації про права громадян та інших суб'єктів, які вони мають у виборчому процесі, про їх зміст та способи (процедури) правомірної реалізації, зокрема, про механізм голосування (отримання і заповнення бюлетеня); про те, де знаходиться відповідна виборча дільниця; як виборець може перевірити відомості про себе та інших осіб у списках виборців; про те, яким чином захистити порушені власні права, як і куди оскаржити виявлене порушення законного перебігу виборчого процесу. Така інформація за своїм змістом є нейтральною, не пов'язаною ані з кандидатами, ані з партіями – суб'єктами їх висування, вона орієнтована не на формування змістовної волі виборців при голосуванні, а на створення умов для свідомої повноцінної реалізації виборчих прав громадян, забезпечення правопорядку під час виборчого процесу. Поширення такої інформації, без сумніву, належить до інформаційного забезпечення виборів і, взагалі кажучи, не може набувати ознак передвиборної агітації.

Однак значна частина інформаційної діяльності різних суб'єктів під час виборчого процесу має специфічний характер, оскільки стосується кандидатів та партій – суб'єктів

³² Кримінальне право, в рамках якого найбільш розвинуте розуміння суб'єктивної сторони діяння, визначає мету як психічну ознаку діяння, «уявлення про бажаний результат, якого прагне особа, що визначає спрямованість діяння» [460, с.162]

їх висування. Саме щодо цієї категорії інформаційної діяльності й існує проблема розмежування інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації.

Підкреслимо, що для інформаційної діяльності взагалі й особливо діяльності засобів масової інформації існують загальновизнані міжнародні стандарти, які частково виражені нормами м'якого права, а частково – корпоративними (професійними етичними) нормами. Стосовно інформування, тобто поширення інформації (відомостей, новин) у вигляді *повідомлень про факти та події*, вимагається, щоб відповідна діяльність завжди (безвідносно до виборчого процесу) базувалася на низці основних вимог (принципів), серед яких підкреслимо вимоги *об'єктивності, неупередженості, достовірності, повноти і точності* поширюваної інформації (див., наприклад, [713]); під час виборчого процесу до цих принципів додається вимога її *збалансованості* щодо конкурентів на виборах (кандидатів та/або партій). Ці шість вимог можна вважати *інституційними принципами правового інституту інформаційного забезпечення виборів*, які в рамках галузі виборчого права впливають з його основних галузевих принципів (рівного виборчого права, вільних і чесних виборів); підкреслимо, що п'ять із них є фактично принципами діяльності засобів масової інформації взагалі.

У виборчому процесі дотримання цих принципів стосовно інформації про кандидатів та партії, щодо яких пропонується голосувати виборцям, є вирішальним критерієм для віднесення інформаційної діяльності до інформаційного забезпечення виборів, а не передвиборної агітації. На цьому, зокрема, наголошує Рекомендація R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній»: «Держави-члени мають вжити заходів, які б забезпечили висвітлення виборчих кампаній... правдиво, зважено й неупереджено»; «поряд із повагою до редакційної незалежності телерадіомовників нормативні рамки мають також закріпити обов'язок мовників висвітлювати виборчі кампанії в усіх програмах правдиво, зважено й неупереджено»; «держави-члени мають вжити заходів, за якими державні і приватні мовники під час виборчих кампаній повинні бути особливо правдивими, зваженими й неупередженими в програмах новин і поточних подій, зокрема в дискусійних матеріалах»³³ (пункти I.2, II.1, II.2 Рекомендації) [926, с.469-470]. Пояснювальний меморандум до цієї Рекомендації спеціально наголошує: «мовники повинні висвітлювати вибори чесно, збалансовано і безсторонньо. Слід брати до уваги, що дотримання чесності і безсторонності є особливо важливим у новинах, висвітлення поточних подій чи дискусійних програмах, беручи до уваги, що деяка частина виборців формує свої наміри щодо голосування, до певної міри, на основі таких програм» [1337].

Наведені вище принципи інформаційного забезпечення акцентуються по-різному. Так, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України навіть визнає існування суб'єктивного «права на одержання достовірної виборчої інформації» [128, с.4]. Т. Нечипоренко вважає, що «одним із найбільш суттєвих критеріїв відмінності передвиборної агітації від інформування виборців є... нейтральний характер розповсюдженої інформації» [567, с.12]. Як стверджує О. Большакова, «об'єктивною є передача, яка позбавлена проявів суб'єктивного, особистого ставлення її авторів до викладених у цій передачі фактів. ...Критеріями об'єктивності є: достовірність – відповідність фактам; збалансованість – зіставлення різних точок зору і припущень; неупередженість – однакове ставлення до всіх кандидатів (партій, блоків); максимальне уникнення спонування виборців голосувати “за” чи “проти” певних кандидатів (партій, блоків)» [90, с.42]. На

³³ Відповідно до позиції Комітету Міністрів Ради Європи, висловленої у зазначеній Рекомендації, такі вимоги адресуються друкованим засобам масової інформації, що перебувають у публічній власності, та аудіовізуальним засобам («мовникам») незалежно від форми власності. Вітчизняне виборче законодавство поширює зазначені вимоги також і на приватні друковані засоби масової інформації, за винятком тих, засновниками яких є політичні партії чи їх місцеві організації.

думку інших дослідників, «журналістський інформаційний матеріал у передвиборний період повинен бути побудований так, щоб у його підтексті не було оціночної інформації, щоб автор не робив прозорих натяків і не підводив би аудиторію до якихось емоційних висновків» [197, с.17]. Італійська дослідниця Дж. Майола наголошує: «У більшості національних законодавств є положення стосовно вимог до телерадіо ЗМІ про неупередженість, точність, справедливість і зваженість у висвітленні виборів... ЗМІ повинні надавати точну, справедливу та невикривлену інформацію про учасників передвиборних перегонів. Журналісти, редактори, продюсери та власники повинні гарантувати, що інформація, яку вони публікують, є правдивою та етичною. Факти слід представляти у їх відповідному контексті та без перекручування» [497, с.47, 49].

Зазначені принципи інформаційного забезпечення виборів на нормативному рівні вперше були зафіксовані у Законі «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2011 р.; відповідно до частини другої статті 66 цього Закону, «інформаційні агентства та засоби масової інформації поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані з виборами, базуючись на засадах достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та її неупередженого подання»³⁴ [733] (аналогічне положення міститься у частині другій статті 56⁵ Закону «Про вибори Президента України» [739]).

Таким чином, *інформаційна діяльність під час виборчого процесу, яка не має агітаційного характеру, базується на власних інституційних принципах, які складають вимоги об'єктивності, безсторонності, збалансованості, достовірності, повноти і точності поширюваної інформації.*

Визначення інформаційної діяльності як інформаційного забезпечення виборів має далеко не академічне значення. Так, відповідно до вітчизняного виборчого законодавства під час виборчого процесу засоби масової інформації можуть з *власної ініціативи* поширювати *лише об'єктивні новини* (про події та факти) з дотриманням вимоги збалансованості щодо усіх кандидатів та партій (частини третя та четверта статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; частина третя статті 56⁵ Закону «Про вибори Президента України» [739]), а також створювати цикли передач у формі дискусій та дебатів кандидатів та представників партій з дотриманням вимог збалансованості і забезпечення рівного доступу. Іншими словами, засоби масової інформації під час виборів здійснюють не якісь специфічні повноваження, а свою звичайну інформаційну діяльність, щоправда, в обсязі, дещо більш обмеженому, ніж у позавиборчий період. Агітаційна діяльність (поширення інформації агітаційного характеру) з власної ініціативи для засобів масової інформації та їх творчих працівників (журналістів) *заборонена* (частина сьома статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина четверта статті 64 Закону «Про вибори Президента України» [739]).

Не всі дослідники погоджуються з правомірністю встановлених законом обмежень інформаційної діяльності засобів масової інформації. Так, Т. Шевченко стверджує: «Закон прямо гарантує засобам масової інформації лише право інформувати про факти та події. Однак повідомлення у засобах масової інформації не обмежується фактами і подіями, а містить, зокрема, й коментарі, оцінчні судження, як власні, так і експертів» [1213, с.6]. Зауважимо, що дослідник слушно окреслює обсяг *звичайної* (повсякденної) інформаційної діяльності засобів масової інформації. Однак передвиборний період має свою специфіку. Як зазначає Дж. Майола, під час виборів «ЗМІ повинні забезпечити, наскільки це можливо, щоб кожний елемент новин містив тільки факти, які підтверджені незалежним джерелом, вказаним у випуску новин» [497, с.49]. Підсумковий документ Європейського Форуму «За майбутнє демократії» 2009 р. підкреслює, що права засобів масової інфор-

³⁴ Цитоване формулювання Закону запозичене із проекту Виборчого кодексу України 2010 р., розробленого під керівництвом автора (див. частину другу статті 195 проекту [875]; див. також [1213, с.5]).

мації супроводжуються відповідальністю, зокрема, «обов'язком... висвітлювати виборчу кампанію та її підсумки чесно і збалансовано» [1304, р.12-13]. Конституційний суд РФ зазначив: «представники організацій, які здійснюють випуск засобів масової інформації, при здійсненні ними професійної діяльності не повинні бути суб'єктами агітаційної діяльності. ...організації, які здійснюють випуск засобів масової інформації, здійснюють тільки інформування виборців» (абзац другий пункту 3 Постанови Конституційного суду РФ від 30 жовтня 2003 р. [702, с.451]).

Необхідність дотримання відповідних вимог при поширенні інформації під час виборів для того, щоб була забезпечена свобода виборів, визнається дослідниками. Як слушно зазначає В. Шеверева, «маніпуляція суспільною свідомістю та громадською думкою відбувається саме завдяки існуванню сучасної інформаційно-телекомунікаційної структури і розвиненої системи ЗМІ» [1211, с. 13]. Тому, на думку деяких науковців, «для реалізації права громадян на достовірну інформацію під час виборчої кампанії важливим видається законодавче обмеження маніпулятивного впливу на виборців через ЗМІ та посилення юридичної відповідальності за вчинення правопорушень засобами масової інформації чи їх використанням» [1103, с.56]. Польський правознавець Г. Кришень підкреслює, що «виборці повинні бути так інформованими про політичні альтернативи і кандидатів, щоб бути здатними прийняти свідоме виборче рішення, не стимульоване тенденційним чи зманіпульованим поданням інформації» [1385, s.48]. Тому редакційні коментарі й аналітичні матеріали у засобах масової інформації, зокрема, засобах-мовниках, потребують певного регулювання, щоб запобігти їх використанню як інструмента прихованої агітації, маніпулювання громадською думкою і, як наслідок, спотвореного формування волі виборців.

Таке некоректне використання засобів масової інформації під час передвиборної агітації, яке часто стимулюється власниками цих засобів відповідно до їх політичних інтересів, може становити загрозу не лише рівному ставленню до кандидатів, які балотуються на виборах, та партій, що їх висунули (принцип *рівного виборчого права*), але й дійсно вільному формуванню волі виборців, що є важливим аспектом принципу *вільних виборів*.

Слід підкреслити, що, за зауваженням О. Большакової, «заборона оцінок та коментарів у новинах добре відома телерадіомовникам, адже це загальна вимога до створення новин, про що б у них не йшлося» [90, с.75]. Як приклад, дослідниця цитує внутрішні правила, встановлені для своїх працівників Британською мовною корпорацією (BBC): «Програми новин мають пропонувати глядачам і слухачам зважений та інформативний звіт про події, що дозволило б їм сформувати власну думку. Репортер може висловлювати професійні журналістські, але не особисті погляди. Вони мають бути зрозумілими і сприйматися як безсторонні. Аудиторія не повинна мати підстав оцінювати особисті погляди дикторів та репортерів» (див. [90, с.75]). Таким чином, заборона коментарів та оцінок у програмах новин – це *загальна вимога, не пов'язана з виборами*. Тому встановлене виборчим законодавством обмеження щодо поширення коментарів та оціночних суджень у першу чергу стосується інших програм та публікацій, а отже, не порушує прав засобів масової інформації щодо поширення повідомлень про події та факти, лише певною мірою підкреслюючи звичайні вимоги до них (об'єктивність, неупередженість, правдивість, повнота, точність і збалансованість інформації).

Такі законодавчі обмеження можуть слугувати прикладом вирішення конфлікту двох правових принципів – свободи вираження поглядів³⁵ (в аспекті свободи поширення

³⁵ Те, що основоположні права і свободи у системі права мають значення основних принципів, стверджував ще Г. Сллінек [225, с.4]; подібне твердження належить також Р. Алексі [1239, s.111]. Рада Європи теж використовує таке розуміння; так, у преамбулі Рекомендації R(99)15 Комітет Міністрів Ради Європи говорить про «принцип свободи вираження поглядів, захищений статтею 10 Європейської конвенції з прав людини» [926, с.468]. Іноді можливе й протилежне розуміння принципів як прав. Так, зокрема, принцип вільних виборів часом трактується як *право на вільні*

інформації) та принципу вільних виборів (в аспекті вільного формування волі виборців), реалізованим, зокрема, Європейським судом з прав людини у відомій справі *«Боуман проти Сполученого Королівства»*. У цьому рішенні, підкреслюючи значення обох принципів – вільних виборів та свободи вираження поглядів – як основи демократичної системи, Суд вказав: «за деяких обставин ці два права можуть вступати в конфлікт, і тоді може вважатися необхідним, щоб у період перед і під час виборів, встановити певні обмеження свободи вираження поглядів, які були б неприйнятні у звичайних умовах» [1266]. Метою цих обмежень є гарантування вільного формування і вираження волі народу на виборах.

Важливість зазначеної правової позиції Європейського суду з прав людини визнається багатьма дослідниками; вона неодноразово підкреслювалася нами (див. [323, с.28; 324, с.82; 341, с.14]). Як зазначає О. Бурмагін, «свобода вираження під час виборів може не тільки сприяти проведенню вільних виборів, але й може зашкодити цінностям, що захищаються статтею 3 [Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. – Ю.К.]» [100, с.90]. Н. Бондарь зазначав: «конституційні цінності, пов'язані з реалізацією виборчих прав, можуть вступати між собою у певну суперечність» [616, с.173]. Тому встановлення зазначених обмежень на свободу вираження поглядів під час виборчого процесу слід розглядати як узгодження (шляхом «зважування», за Р. Алексі) одночасної дії двох принципів, які певною мірою конфліктують між собою.

Виходячи із встановлених критеріїв інформаційного забезпечення виборів, можемо стверджувати, що *поширення у виборчому процесі інформації, яка не відповідає хоча б одному із зазначених вище принципів інформаційного забезпечення виборів, слід відносити до передвиборної агітації*³⁶.

Таке розуміння не означає, що передвиборна агітація вичерпується поширенням інформації, яка не відповідає цим принципам. Однак інші різноманітні форми передвиборної агітації (проведення мітингів, розповсюдження гасел на підтримку кандидатів чи партії, відповідної символіки, повідомлення про підтримку суб'єктом виборчого процесу певних популярних заходів³⁷ і т. п.) не мають такої подібності з інформаційним

вибори (див., наприклад, [1389, р.711]); Венеціанська комісія застосовує формулювання «право на справжні вибори» (параграф 8 Спільного висновку ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії 2013 р. [1053, с.324]). Значимо, проте, що з першим твердженням можна погодитися: основоположне суб'єктивне право породжує *вимогу дотримання* (поваги до) цього права, яка з огляду на фундаментальний характер відповідного права набуває характеру *принципу права*. Водночас протилежне твердження, взагалі кажучи, хибне: далеко не кожен принцип права (особливо галузевий чи інституційний) породжує окреме суб'єктивне право. Тому вважаємо, що про «право на вільні вибори» чи «право на справжні вибори» говорити немає підстав; зрештою, неясно, хто, крім народу-суверена, міг би бути суб'єктом «права на вибори» (з будь-яким додатковим епітетом – вільні, чесні, справжні, періодичні, альтернативні і т.п.).

³⁶ Деякі дослідники наполягають на включенні до обсягу поняття «передвиборна агітація» також діяльності, «спрямованої на спонукання виборців брати чи не брати участь у голосуванні» безвідносно до будь-яких кандидатів чи партій» [475, с.220]. Така ж позиція характерна для деяких російських правознавців (див., наприклад, [273, с.351; 906, с.343]). Проте неважко бачити, що заклики чи спонукання просто взяти участь у голосуванні, нейтральні щодо об'єктів голосування, *відповідають критеріям інформаційного забезпечення виборів*, а тому не можуть вважатися агітацією. Таку діяльність найбільш природно кваліфікувати як просвітницьку, пов'язану з підвищенням політичної і правової культури громадян і підвищенням рівня участі громадян у демократичному прийнятті рішень, що є основою сучасної *учасницької демократії*.

³⁷ У цьому сенсі цікавий прецедент участі виборчого блоку «За Єдину Україну!» у фінансуванні телетрансляції Олімпійських ігор 2002 р., які проходили під час виборчого процесу, про що зазначалося у кожній телепередачі про ці спортивні змагання. Цей факт став предметом розгляду Центральною виборчою комісією, яка, проте, не знайшла порушення закону у такій діяльності. Комісія дійшла висновку, що Закон «Про телебачення і радіомовлення» передбачає, що «теле-, радіопередачі можуть створюватися за участю фізичних і юридичних осіб. Передача, підготовлена за фінансової участі відповідної фізичної чи юридичної особи, повинна чітко і належно бути означена за допомогою титрів чи дикторського тексту на її початку». Крім того, ЦВК дійшла висновку, що «трансляція Олімпійських ігор не є інформаційною передачею» [848]. З метою уникнення таких зловживань, «освячених» рішенням ЦВК, у подальших редакціях виборчих законів була надана пряма кваліфікація подібних дій як передвиборної агітації (див. частину четверту статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. [765], пункт 7 частини другої статті 68 Закону «Про вибори народних депутатів України» у чинній редакції [734]).

забезпеченням. Зрештою, неважко побачити, що будь-яка форма передвиборної агітації порушує деякі, якщо не всі із зазначених вище принципів інформаційного забезпечення виборів. Дійсно, за визнанням багатьох дослідників, передвиборна агітація не відповідає зазначеним вище шести вимогам: інформація, яка є не об'єктивною, упередженою, недостовірною, неповною, неточною чи незбалансованою, цілком очевидно впливає на виборців шляхом сприяння формуванню їх волі у конкретному напрямі і, таким чином, здійснює агітаційний вплив. Як зазначає О. Большакова, «агітація нав'язує аудиторії певне ставлення до фактів через емоціональне забарвлення повідомлення, замовчування частини інформації, однобічних припущень тощо» [90, с.59]. О. Булгак підкреслює «явну політичну спрямованість інформації», поширення якої складає суть передвиборної агітації [99, с.51], тобто її необ'єктивність і спрямованість на користь певного кандидата чи політичної партії. Однак слід мати на увазі, що «свобода поширювати недостовірну інформацію нетотожна свободі слова» [1209, с.74].

При цьому не можна ігнорувати відмінностей між повідомленнями про факти і події та оціночними судженнями. Європейський суд з прав людини в одному з рішень вказав: «У своїй практиці Суд розрізняє твердження факту й оціночне судження: існування факту може бути показане, а правдивість оціночного судження не підлягає такому доведенню» (пункт 75 Рішення у справі «Фельдек проти Словаччини» [1267]). Вирішуючи справу «"Українська Прес-Група" проти України», Суд підтвердив таке розрізнення, зауваживши: «Якщо існування фактів може бути продемонстроване, правдивість оціночних суджень не піддається доведенню. Вимога довести правдивість оціночних суджень є нездійсненною і порушує свободу висловлення думки як таку, що є фундаментальною частиною права, яке охороняється статтею 10 Конвенції» (пункт 41 рішення [1056]). У тому ж рішенні Суд вказав на недосконалість вітчизняного права і практики щодо розрізнення об'єктивних тверджень та відомостей, які не підлягають доведенню (пункт 62 зазначеного Рішення).

Очевидно, що авторські, редакторські чи експертні коментарі та оціночні судження, у тому числі оцінки діяльності кандидатів та передвиборних програм (але не факти чи цитати), достовірність яких неможливо встановити, засадничо є суб'єктивними. Виходячи з їх суб'єктивного характеру, стверджуємо, що у разі їх поширення під час виборчого процесу відповідні інформаційні матеріали повинні відноситися до категорії передвиборної агітації. Свого часу Верховний Суд України використав ці вимоги як критерії для розмежування передвиборної агітації і «не агітації» (у сучасній термінології – інформаційного забезпечення виборів), кваліфікуючи оскаржені позивачем опубліковані матеріали як такі, що «не являються "матеріалами передвиборної агітації", оскільки вони не містять оціночних суджень про переваги чи недоліки певного кандидата, оцінки передвиборної програми, не надають переваг в будь-якій формі певному кандидату» [934, с.35].

Обмеження, встановлені щодо змісту матеріалів інформаційного забезпечення виборів, не означають порушення свободи поширення різноманітної за змістом інформації, у тому числі оціночних (і критичних) суджень, під час виборчого процесу; проте така інформація, яка виходить за межі інформаційного забезпечення, повинна кваліфікуватися як передвиборна агітація і поширюватися за правилами, встановленими для агітації.

Отже, суб'єктам, віднесеним нами до *четвертої групи*, у виборчому процесі дозволене проведення лише звичайної інформаційної діяльності, яку вони здійснюють і поза межами виборчого процесу, із певними обмеженнями, відсутніми поза такими межами, вираженими вимогами об'єктивності, неупередженості, достовірності, повноти, точності та збалансованості всієї інформації, поширюваної ними з власної ініціативи. Що стосується проведення передвиборної агітації (у тому числі розповсюдження експертних оцінок та інших оціночних суджень), ці суб'єкти можуть виступати виключно як посередники щодо поширення відповідних агітаційних матеріалів за замовленнями уповноважених суб'єктів

(кандидатів та партій), віднесених до *п'ятої групи*; як зазначав свого часу А. Шевченко, «у виборчій кампанії... медіа є всього-на-всього інструментом, ретранслятором» [1212, с.499].

Виходячи із запропонованого розуміння передвиборної агітації, не можемо погодитися з думкою Р. Костишина, який формулює перелік «принципів передвиборної агітації»: «правдивість; об'єктивність; актуальність; ідейність; цілеспрямованість; науковість; законність; етичність; зв'язок із життям, практикою, дійсністю та ін.» [445, с.195]. Деякі автори пропонують звужений перелік подібних ознак. Так, Т. Нечипоренко пропонує «законодавчо закріпити принципи об'єктивності і достовірності при проведенні агітації» [567, с.24]; О. Большакова вважає єдиною вимогою до агітаційних матеріалів їх достовірність [90, с.63]. Однак неприпустимо встановлювати до передвиборної агітації вимогу мати ознаки, які є критеріальними для інформаційного забезпечення виборів; зокрема, наївно вимагати достовірності, наприклад, від агітаційних роликів, які розміщуються кандидатами чи партіями на телевізійних чи радіоканалах. Серед характеристик, згаданих Р. Костишиним, до матеріалів передвиборної агітації могла б мати відношення хіба що цілеспрямованість; проте вище ми навели аргументи, які не дозволяють визнати наявність мети *критеріальною* ознакою агітації.

Подібне розмежування інформаційного забезпечення виборів та агітації за суб'єктами відповідної діяльності визнається дослідниками. Російські науковці вважають такий поділ способом розв'язання «конфлікту демократичних правових цінностей»: «суб'єкти виборчого процесу не мають права проводити діяльність, пов'язану з інформуванням виборців; представники ЗМІ мають право здійснювати соціально-політичне інформування в період виборчої кампанії без будь-яких обмежень; громадяни та їх об'єднання, будучи суб'єктами права на передвиборну агітацію, не можуть бути обмежені у можливостях його реалізації через ЗМІ. Таким чином, у період виборчої кампанії три ключові складові свободи вираження поглядів, а саме – право виборців на те, щоби робити вибір на основі повноти інформації, право кандидатів на те, щоби довести до відома виборців свою політику, право ЗМІ надавати повідомлення з питань, що мають спільний інтерес, а також викладати свою точку зору, повинні бути зрівноважені, тобто гарантовані та забезпечені у рівному обсязі» [95, с.71]. Проте з окремими аспектами цього, взагалі кажучи, обґрунтованого міркування, можна погодитися лише з певними застереженнями; діяльність засобів масової інформації у виборчому процесі підлягає певним обмеженням, що впливають із шести принципів інформаційного забезпечення виборів, а отже, про безумовне «право ЗМІ викладати свою точку зору» в умовах вільних виборів та рівності можливостей кандидатів і партій навряд чи можна говорити; у цьому відношенні журналіст має розглядатися просто як виборець. Право кожного виборця «висловлювати власну точку зору» (тобто вести агітацію) через засоби масової інформації порушувало б як ці засади, так і принцип чесних виборів (зокрема, в аспекті контролю за джерелами фінансування заходів передвиборної агітації); вибірковий підхід до користування такими можливостями, з одного боку, є дискримінаційним, оскільки встановлює привілей за ознакою професії щодо поширення відповідних поглядів, а з іншого – породжує можливості маніпулювання свідомістю виборців, а значить, протиправно впливати на формування їх волі.

Тим не менше загальне розмежування суб'єктів інформування та агітації є важливим. Так, С. Васильєва визнає, що «законодавство про вибори у цілому розмежовує поняття: термін “агітація” застосовується переважно до можливостей громадян і громадських об'єднань, а “інформування” – до діяльності виборчих комісій і засобів масової інформації» [109, с.18]. Це дійсно так, якщо мова йде про правомірну діяльність; однак слід мати на увазі, що протиправна агітація може здійснюватися й суб'єктами, уповноваженими лише на інформаційне забезпечення виборів (четверта група суб'єктів) чи взагалі не уповноваженими на таку участь у виборчому процесі (перша – третя групи, окреслені вище).

4.2.4. Суб'єкти агітаційної діяльності

Виходячи з наведеного вище аналізу, доходимо висновку, що суб'єктами власне агітаційної діяльності є лише ті, які належать до *п'ятої* групи: кандидати, партії – суб'єкти їх висування та окремі виборці³⁸. У цьому сенсі вимоги як вільного формування волі виборців, так і свободи поширення інформації знаходять свій прояв у вільному характері передвиборної агітації³⁹ для суб'єктів п'ятої групи. Проте обсяг їх правоздатності в агітаційній сфері не однаковий. Як уже згадувалося при розгляді похідних виборчих прав (див. підрозділ 2.6), виборець має право *участі у передвиборній агітації*, тоді як кандидат або партія – суб'єкт номінації кандидатів має право *вести передвиборну агітацію*, організуючи (включно з фінансуванням) і проводячи відповідну діяльність з власної ініціативи.

Визнаючи існування таких досить очевидних відмінностей, Ю. Ясочко пропонує розглядати поняття передвиборної агітації у двох значеннях: у «широкому розумінні» – це діяльність усіх суб'єктів виборчого процесу, у тому числі виборців, із широким, у тому числі чисто інформаційним спрямуванням; у «вузькому розумінні» – власне агітаційна «діяльність партій, кандидатів як суб'єктів виборчого процесу, направлена на здобуття довіри виборців та пропаганду своєї політичної програми з метою отримання першості у виборчих перегонках» [1235, с.13]. Таким чином, на думку дослідниці, виборці не є суб'єктами передвиборної агітації у вузькому сенсі. Вважаємо, що таке розділення поняття передвиборної агітації на дві категорії, перша з яких включає інформаційне забезпечення виборів, а друга не допускає участі виборців, не є адекватним відображенням відмінностей в обсязі агітаційної право- і дієздатності виборців, з одного боку, та кандидатів і партій – суб'єктів номінації, з іншого. Виборець може, наприклад, виступити на передвиборному мітингу із закликом до підтримки кандидата, що є, без сумніву, агітацією у «вузькому сенсі», хоча й не уповноважений організувати такий мітинг за власною ініціативою.

У російській доктрині виборчого права ці відмінності пропонується розглядати як наслідок існування двох категорій суб'єктів єдиного права на агітацію. Так, Н. Хачатуров стверджує, що «право на передвиборну агітацію» – це «самостійне правове явище з притаманними йому властивостями та елементами, зв'язаними між собою в органічну єдність, і визначити це право (у суб'єктивному сенсі) як юридично забезпечену можливість відповідних суб'єктів брати участь у вільному обміні передвиборною агітаційною інформацією у встановлених законом формах і законними методами» [95, с.25]; водночас «в межах єдиного поняття суб'єкта права на передвиборну агітацію можна і треба виділяти два його різновиди: загальний і спеціальний суб'єкти передвиборної агітаційної діяльності» [95, с.24]. Дві групи суб'єктів агітації – «суб'єкти, наділені загальним агітаційним правовим статусом, і суб'єкти, наділені спеціальним агітаційним правовим статусом» – розглядають І. Захаров та А. Кокотов; до першої групи науковці відносять громадян (а також громадські об'єднання, які не є виборчими об'єднаннями), до другої – кандидатів та виборчі об'єднання [274, с.307, 308]. Така відмінність достатньо обґрунтована; слід погодитися з аргументацією Конституційного суду РФ, який стверджував: «Запровадження федеральним законодавцем різних умов реалізації права на передвиборну агітацію для громадян як учасників виборчого процесу, з одного боку, і кандидатів (виборчих об'єднань) – з іншої, як спрямоване на досягнення конституційних цілей, пов'язаних із забезпеченням прозорості виборів, рівності кандидатів

³⁸ Виборче право Польщі не розглядає окремих кандидатів як суб'єктів проведення передвиборної агітації: її виключними суб'єктами є виборчі комітети (суб'єкти висування кандидатів); див., наприклад, [1381, s.236].

³⁹ Деякі дослідники виокремлюють вимогу свободи агітації як окремий принцип виборчого права (див., наприклад, [103, с.103; 403, с.174; 1062, с.112]). Вище ми показали, що свобода агітації є одним із проявів (складовою) принципу вільних виборів в аспекті вільного формування волі виборців, а тому не може розглядатися як окремий галузевий принцип виборчого права; у крайньому разі про «принцип свободи агітації» можна говорити як про інституційний принцип – «проекцію» принципу вільних виборів на правовий інститут передвиборної агітації.

перед законом поза залежністю від матеріального становища і запобігання зловживанням, саме по собі не може розглядатися як несумісне з конституційними принципами і нормами» (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини постанови КС РФ від 14 листопада 2005 р. № 10-П [705, с.163]).

Проте, на наше переконання, наявність відмінностей як у суб'єкті, так і у змісті права змушує визнати, що такі правові можливості не складають органічної єдності, та відмовитися від уявлення про єдине суб'єктивне право на агітацію. По суті, тут треба говорити про два різні суб'єктивні права – право *на участь* у передвиборній агітації та право *вести* передвиборну агітацію⁴⁰, – які є похідними виборчими правами, пов'язаними з різними основними виборчими правами – відповідно активним виборчим правом (стосовно виборців) та пасивним чи номінаційним виборчим правом (стосовно кандидатів чи партій). Ця відмінність знаходить свій вияв не лише в обсязі ініціативи щодо агітаційної діяльності, але й, зокрема, у можливостях фінансування заходів і матеріалів передвиборної агітації. Так, кандидати чи суб'єкти їх висування (залежно від типу виборчої системи і ступеня її персоніфікації) уповноважені утворювати власні виборчі фонди, з яких здійснюється фінансування відповідних видатків (розробка і виготовлення агітаційних матеріалів, розміщення їх у засобах масової інформації чи на носіях зовнішньої реклами, оренда приміщень та обладнання для проведення масових заходів; див., наприклад, частину шосту статті 68 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). З іншого боку, виборці можуть брати участь в агітаційних заходах – вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидата (частина друга статті 58 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина перша статті 54 Закону «Про місцеві вибори» [808]), проте лише без затрат власних чи будь-яких інших коштів (за винятком коштів відповідних виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу); останнє впливає із положення частини шостої статті 68 Закону «Про вибори народних депутатів України», згідно з яким «використання... коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців, забороняється»⁴¹ [734].

Слід зауважити, що Європейський суд з прав людини у вже згаданому вище рішенні «*Боуман проти Сполученого Королівства*» вказав на припустимість використання власних коштів виборця з метою доведення до інших виборців власного ставлення до позицій кандидатів, хоча й допустив їх розумне обмеження (пункти 44-47 зазначеного рішення [1266]). Зазначимо, проте, що у цьому рішенні, прийнятому ще у 1998 р., Суд не взяв до уваги проблему боротьби із зловживаннями (у тому числі політичною корупцією) при фінансуванні виборів, яка набула актуальності дещо пізніше. Адже довести, що конкретний виборець діяв виключно із власної ініціативи і використовував дійсно власні (а не тіньові) кошти, при розгляді виборчих спорів практично неможливо. Згодом відповідні вимоги щодо обмежень та публічного контролю фінансових видатків на виборчу кампанію були сформульовані Комітетом Міністрів Ради Європи (див. [927]); хоча обмеження щодо прямого фінансування виборцями у цьому документі прямо не встановлені, вони впливають із загального духу вимог відкритості і публічності усіх коштів, що витрачаються на передвиборну агітацію⁴².

⁴⁰ Експерти ОБСЄ/БДПЛ відобразили відмінності змісту цих двох прав у формулюванні змісту вимоги свободи агітації: «Не повинно бути перешкод кандидатам вільно презентувати свої погляди чи перешкод виборцям бути залученими до агітаційної діяльності» [1324, р.22].

⁴¹ Для більшої визначеності стосовно заборони використання виборцем власних коштів для проведення агітації у проекті Виборчого кодексу України 2010 р. пропонувалося прямо зазначити: «виборці... мають право... брати участь у проведенні агітації щодо підтримки чи неспідтримки кандидатів (виборчих списків кандидатів) без витрачання власних коштів у будь-якій формі» (частина перша статті 203 проекту [875]); аналогічні положення передбачені також деякими іншими законопроектами, розробленими за участі автора; див., зокрема, частину першу статті 107 законопроекту «Про вибори народних депутатів України» (реєстраційний № 1068-2) [882], частину першу статті 203 проекту Виборчого кодексу (реєстраційний № 3112-1) [878].

⁴² Публічність і відкритість (прозорість) фінансування передвиборної агітації належить до складових *принципу чесних виборів*.

Зауважимо, що встановлене обмеження щодо участі виборців в агітаційній діяльності (без затрат власних коштів), по суті, обмежує не їх свободу вираження поглядів, а *участь виборців у фінансуванні передвиборної агітації*⁴³. Російський Конституційний суд, позитивно оцінюючи подібне обмеження, встановлене частиною п'ятою статті 48 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], ствердив: «Заборона для громадян здійснювати самостійно, тобто поза виборчими фондами, фінансування передвиборної агітації обумовлена також необхідністю забезпечення прозорості фінансування виборів як умови рівності кандидатів і вільного формування думки виборців» (абзац третій пункту 3.2 постанови КС РФ від 16 червня 2006 р. № 7-П [707, с.286]).

Відмінність в обсязі двох подібних на перший погляд прав – права виборця на участь у передвиборній агітації та права кандидата (партії) вести передвиборну агітацію – пов'язана зі статусом відповідних суб'єктів у виборчому процесі. Зокрема, не можна ігнорувати того факту, що, з огляду на вимогу вільного формування волі виборця, останній у виборчому процесі виступає перш за все як об'єкт, на якого звернена агітаційна діяльність. Виборець у першу чергу зацікавлений в *отриманні* різнобічної інформації про кандидатів і партії, які їх висунули, тоді як останні – в *поширенні* відповідної інформації та її донесенні до виборця. Найбільш послідовно цю позицію реалізує польське виборче право. Відповідно до § 1 статті 106 Виборчого кодексу Польщі, окремий виборець може проводити передвиборну агітацію виключно за письмовою згодою уповноваженого представника виборчого комітету [1380]; таким чином, виборець взагалі не виступає як самостійний суб'єкт проведення агітації [1381, s.275].

Наявність певного спеціального правового статусу породжує також додаткові обмеження права на участь у передвиборній агітації для тих громадян – виборців, які, однак, займаючи певну посаду чи займаючись певною діяльністю, належать до четвертої (журналісти, посадові особи засобів масової інформації) чи третьої (посадові особи органів влади, у тому числі члени виборчих комісій) груп суб'єктів, зазначених у цьому підрозділі. Наявність такого додаткового (порівняно зі статусом виборця) правового статусу, як зазначалося вище, позбавляє їх права участі у передвиборній агітації. Як зазначає Н. Бондарь, «до різних суб'єктів права на передвиборну агітацію можуть бути встановлені різні, неоднакові вимоги; більше того, окремі категорії у межах відповідного кола осіб можуть бути як обмежені у цьому праві, так і повністю виключені з числа його суб'єктів (наприклад, особи, які займають державні чи виборні муніципальні посади, державні і муніципальні службовці)» [616; с.169-170].

Російський Федеральний закон «Про основні гарантії...» встановлює *обмеження* (а не заборону) проведення передвиборної агітації «особам, які займають державні або виборні муніципальні посади, державним і муніципальним службовцям»: вони не можуть проводити агітації «при виконанні своїх посадових чи службових обов'язків... або із використанням переваг свого посадового чи службового становища» (пункт «б» частини сьомої статті 48 зазначеного закону [582]); аналогічні положення містять також інші виборчі закони РФ: пункт 2 частини четвертої статті 49 Федерального закону «Про вибори Президента Російської Федерації» [577], пункт 2 частини сьомої статті 62 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]. В. Белоновський коротко зауважує, що такі обмеження «дозволяють створити кандидатам і виборчим об'єднанням рівні умови при проведенні передвиборної агітації» [58, с.790]. На нашу думку, обмеження «при виконанні своїх посадових чи службових обов'язків» не менш розмите, аніж вітчизняне «у робочий час», і створює широкі можливості для протиправного використання авторитету та впливу посадових осіб на формування волі виборців.

⁴³ Слід взяти до уваги, що виборці мають змогу фінансувати передвиборні заходи, проте не безпосередньо, а лише шляхом внесків у виборчі фонди відповідних суб'єктів виборчого процесу, тобто відкрито і під публічним контролем.

Виборчий кодекс Польщі ще більш лаконічний у встановленні обмежень для суб'єктів владних повноважень, забороняючи лише агітацію «на території органів урядової адміністрації та адміністрації територіального самоврядування, а також судів» (пункт 1 § 1 статті 108 кодексу [1380]). Г. Кришень підкреслює також охоплення такою заборонаю «функціонерів судівництва, військовослужбовців та службовців органів безпеки... Стандартом у цьому сенсі є непроведення агітації у військових частинах і формуваннях поліції, а також загальна заборона залучення військовослужбовців та службовців поліції у передвиборні дебати» [1385, s.50].

Класичною проблемою співвідношення агітації та інформування є висвітлення під час виборчого процесу діяльності посадових осіб органів влади, які є кандидатами на виборах. Вітчизняне виборче законодавство не встановлює повної заборони на такі публікації, оскільки обґрунтовано вважається, що діяльність органів влади та їх посадових осіб повинна бути публічною завжди. Проте при цьому дозволяється поширення лише офіційних повідомлень про діяльність таких посадових осіб, пов'язану з виконанням ними своїх посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією та законом, за умови, що вони готуються у порядку, встановленому Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [825]; відповідно до частини четвертої статті 68 Закону «Про вибори народних депутатів України» (та відповідних положень інших виборчих законів), такі офіційні повідомлення «не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати» [734].

Спроба нормативного розмежування висвітлення діяльності посадової особи, зареєстрованої кандидатом, щодо виконання своїх повноважень та агітаційної діяльності на підтримку такого кандидата не може бути визнана задовільною. З одного боку, те, як виконуються посадові обов'язки таким кандидатом, може бути предметом обговорення у порядку передвиборної агітації як складова оцінки його політичної позиції та ділових якостей; з іншого боку, такі офіційні повідомлення створюють істотні переваги для кандидатів – посадових осіб, оскільки сприяють порушенню збалансованості інформаційного забезпечення виборів, а отже, переводять такі повідомлення у категорію агітаційних. Як засвідчує практика проведення виборів, з приводу таких офіційних повідомлень, що створюють канал для зловживань, виникає багато виборчих спорів, справедливе розв'язання яких дуже ускладнене (див., наприклад, окремі судові рішення [933; 977]).

Російське законодавство не встановлює додаткових обмежень щодо повідомлень про діяльність посадових осіб органів влади. Тим не менше, деякі дослідники підкреслюють необхідність встановлення таких обмежень. Так, Є. Колюшин пропонує «протягом агітаційного періоду... будь-яку інформацію у ЗМІ про зареєстрованого кандидата, зареєстрований список кандидатів вважати передвиборною агітацією» [400, с.70]. На думку С. Васильєвої, «засобам масової інформації необхідно заборонити на період передвиборної агітації транслювати інформацію про поточну діяльність посадової особи, яка балотується» [109, с.20]. Цікаво, що таку позицію поділяють німецькі правознавці, які зазначають: «Краще якнайсуворіше заборонити Уряду проводити роботу з громадськістю на строк від двох до трьох місяців перед виборами, за винятком надзвичайних ситуацій (наприклад, подібних до Чорнобиля), аніж провокувати розгляд правових спорів під час кожних наступних виборів» [167, с.135]. Можна стверджувати, що проблема пошуку компромісу між публічністю діяльності посадових осіб органів влади та дотриманням вимог вільних виборів ще чекає свого оптимального розв'язання, визнаного суспільно і політично. Вважаємо, що з точки зору основних принципів виборчого права, насамперед принципу вільних виборів, доцільно прийняти позицію щодо визнання будь-яких повідомлень про персональну діяльність посадовця-кандидата агітацій-

ними (за винятком повідомлень, які не порушують збалансованого характеру інформаційної діяльності під час виборів).

Регулювання інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації демонструє ще деякі цікаві випадки обмеження свободи вираження поглядів (у тому числі свободи поширення інформації), які стосуються суб'єктів усіх п'яти груп і мають за мету забезпечення умов для вільного формування волі виборців.

Першим із таких випадків варто вказати обмеження на поширення результатів соціологічних опитувань стосовно очікуваного волевиявлення виборців (рейтингу підтримки кандидатів чи партій). Чинне вітчизняне виборче законодавство встановлює заборону поширення такої інформації протягом двох останніх днів перед днем голосування (частина третя статті 67 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] та аналогічні положення інших виборчих законів), хоча раніше цей строк мав тривалість п'ятнадцять днів (частина чотирнадцята статті 56 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2001 р. [730], частина тринадцята статті 64 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [767]).

Аналогічні положення містить і виборче законодавство інших країн. Так, частина третя статті 46 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» встановлює заборону публікації результатів опитувань протягом п'яти днів до дня голосування [582]. А. Борисов, коментуючи це положення, зауважує, що «таке інформування може впливати на волевиявлення виборців» [97, с.439].

Польські науковці поділяють таку оцінку публікації результатів соціологічних опитувань. Так, Ф. Римаж стверджує, що «результати передвиборного зондування [суспільної думки. – Ю.К.] є одним з найбільш впливових факторів на виборчі преференції виборців, які ще не визначилися» [1381, s.289]. Щоправда, Виборчий кодекс Польщі встановлює строк заборони на публікацію таких матеріалів лише «24 години до дня голосування» (§ 1 статті 115 [1380]); однак раніше цей строк складав 12 днів [1252, s.99; 1420, s.120-121].

Відома міжнародна організація у сфері свободи вираження поглядів «Артикль XIX» зазначає (відомості наведені станом на 2008 рік): «Існують розбіжності в питанні щодо необхідності оприлюднювати результати опитування громадської думки безпосередньо перед днем виборів. Деякі оглядачі висловлюють схвильованість тим, що вплив опитувань громадської думки безпосередньо напередодні виборів надзвичайно сильний... Через ці й інші причини у ряді західно- і центральноєвропейських держав заборонене оприлюднення результатів опитувань громадської думки в останні кілька днів перед виборами, серед них: Болгарія (вибори 1990 року – 8 днів), Чехословаччина (вибори 1990 року – 7 днів), Франція (7 днів), Угорщина (8 днів), Італія (1 день), Польща (7 днів⁴⁴), Іспанія (5 днів), Швеція (1 день)» [539, с.151-152].

Важливо зазначити, що такі загальноприйняті (незважаючи на відмінності у строках) обмеження свободи поширення інформації стосуються не агітаційної діяльності, а поширення інформації про об'єктивні факти, якими є результати соціологічних опитувань громадської думки (у презумпції їх достовірності). Це яскравий приклад обмеження основоположної свободи вираження поглядів під час виборчого процесу з метою забезпечення вільного формування волі виборців (аспекту принципу вільних виборів), які в інших умовах були б очевидно неприйнятними.

Другим важливим обмеженням, яке стосується саме агітаційної діяльності, є запровадження так званого «дня тиші» – заборони проведення передвиборної агітації в останній день перед днем голосування (і, очевидно, в сам день голосування). У вітчизняному ви-

⁴⁴ Як уже зазначалося вище, польський законодавець спочатку збільшив цей строк до 12 днів, а згодом скоротив до 24 годин. Такі хитання, яких не уникло і вітчизняне виборче законодавство, є наслідком суперечливої оцінки співвідношення принципів свободи поширення інформації та вільного формування волі виборців у цьому конкретному контексті та пошуку відповідного компромісу.

борчому праві «день тиші» був вперше запроваджений Законом «Про вибори Президента України» 1999 р. (див. частину першу статті 31 [737]) і сьогодні встановлений усіма вітчизняними виборчими законами. Аналогічні положення містить стаття 49 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» [582]; їх повторюють стаття 50 Федерального закону «Про вибори Президента Російської Федерації» [577], стаття 63 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575].

Виборчий кодекс Польщі встановлює «день тиші» у § 1 статті 107 [1380]. Польські науковці приділяють значну увагу цьому положенню. Так, Є. Бучковський наголошує на необхідності надання виборцям часу «на вільну оцінку програм і персональних пропозицій» [1252, s.99]; на думку Ф. Римажа, «обґрунтуванням для регулювання заборони виборчої агітації у законодавчо встановлений строк є надання виборцям часу на спокійне прийняття виборчого рішення, на заспокоєння емоцій, пов'язаних з інтенсивною агітацією і для рефлексії щодо значення і ваги акту голосування» [1381, s.276]. А. Раковська вважає, що «*ratio legis* такого регулювання випливає з переконання, що виборці повинні мати час для спокійного прийняття остаточного виборчого рішення в умовах, вільних від тиску, який спричиняє виборча кампанія» [1420, s.121]. Таким чином, це обмеження свободи агітації (а отже, свободи вираження поглядів) покликане дати можливість виборцю сформулювати власну волю *в умовах свободи від інформаційного тиску*, спричиненого інтенсивним потоком спрямованої на нього вільно поширюваної інформації.

Отже, принцип вільних виборів в аспекті свободи формування волі виборців передбачає регулювання, обмеження чи навіть заборону інформаційної чи агітаційної діяльності різних груп (чи навіть усіх у певні проміжки часу) суб'єктів впливу на формування змісту волевиявлення виборців. Таке регулювання має спиратися на максимально можливо чітке розмежування інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації. Конфлікт (колізія) вимоги вільного формування волі виборців та свободи поширення інформації розв'язується шляхом встановлення певних обмежень такої свободи, спрямованих на недопущення надмірного маніпуляційного інформаційного тиску на тих, хто уповноважений виражати власну волю у виборах.

4.3. ВІЛЬНЕ ВИРАЖЕННЯ ВОЛІ ВИБОРЦІВ

Друга складова принципу вільних виборів – вимога *вільного вираження волі* виборців – реалізується при голосуванні. Проте неправильно було б стверджувати, що ця вимога стосується лише акту голосування: у такому разі вона відіграло б роль інституційного (а не галузевого) принципу. За своєю сутністю вимога вільного вираження волі виборців стосується перш за все *дня голосування*, а також (у частині можливих наслідків) періоду після цього дня.

Ця складова принципу вільних виборів історично була сформульована раніше від попередньої; Конституція окремо (поряд з загальним проголошенням принципу вільних виборів у частині першій статті 71) закріплює цю вимогу у частині другій цієї ж статті [432].

Зміст вимоги свободи волевиявлення достатньо очевидний і полягає в тому, що виявлення волі виборця у день голосування відбувається без будь-якого зовнішнього впливу. Як зазначається у науковій літературі, «вільними визнаються вибори, що характеризуються відсутністю тиску та залякування виборців» [404, с.7-8]; «вираження виборцями їх волі у неспотвореному і вільному від тиску акті голосування є одним з основних визначників вільних виборів» [1255, s.13].

Однак таке тлумачення цієї вимоги не одноставне. Дещо інший акцент стосовно принципу вільного вираження волі виборців ставить О. Бакумов, який стверджує, що «свобода волевиявлення громадян має забезпечуватися через простоту голосування, че-

рез забезпечення можливості громадян голосувати на дільницях та ін.» [40, с.43]. Зауважимо при цьому, що «простота голосування» є досить умовним поняттям; так, існують нарікання на складність для виборця зрозуміти спосіб голосування «з перевагами» (при так званих «відкритих списках»), не кажучи вже про порядковий спосіб заповнення бюлетеня (див. [322, с.26]). Однак безпідставно було б стверджувати, що у країнах, де на практиці застосовуються такі «непрості» способи голосування, порушується принцип свободи волевиявлення громадян.

Треба, однак, пам'ятати, що свобода дій виборця при голосуванні є невід'ємною характеристикою його суб'єктивного права голосу; тому принцип вільних виборів у першу чергу підкреслює вимоги (обмеження, заборони) щодо дій інших суб'єктів. Нормативно ця вимога має вигляд заборони «насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій» таких суб'єктів, які створюють перешкоди вільному вираженню виборцем власної (а не нав'язаної ззовні) волі (див. частину другу статті 6 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 6 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину третю статті 6 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Цей аспект принципу вільних виборів, який вважається цілком очевидним, сьогодні не надто привертає увагу науковців. Більшість дослідників принципу вільних виборів акцентують увагу лише на дотриманні цього принципу на підготовчих етапах виборів, тобто на аспекті вільного формування волі виборців (див., зокрема, [1352]); так, наприклад, Ю. Елкліт і П. Свенссон обмежуються твердженням: «У сам день голосування стандарти “вільних” означають можливості проголосувати» [1332, р.35]. Способи вільної реалізації волі виборців ми розглянемо нижче в аспекті принципу таємного голосування (див. підрозділ 7.2).

Підкреслимо, що вимога вільного вираження волі виборців стосується не тільки самого акту голосування, який є процедурною формою вираження волі виборця, а всієї суспільної та інформаційної атмосфери навколо виборів у день голосування. Вважається, що думка виборця сформувалася до дня голосування (чому повинен сприяти «день тиші», згаданий у попередньому підрозділі), а тому будь-які впливи на виборця у день голосування повинні бути виключені.

Як зазначає П. Гаррон, «подібно до вільного формування волі виборців, її вільне вираження може перебувати під впливом держави та окремих осіб» [1342, р.25]. Зауважимо, що при цьому слід також брати до уваги потенційний вплив третього суб'єкта – засобів масової інформації.

Як і в аспекті вільного формування волі виборців, заборону впливу суб'єктів владних повноважень на свободу волевиявлення як явища, взагалі кажучи, протиправного ми відносимо до сфери регулювання принципу чесних виборів, з яким реалізація принципу вільних виборів у день голосування тісно пов'язана. Тут коротко вкажемо на окремі сторони забезпечення свободи волевиявлення через захист від впливу засобів масової інформації та окремих осіб.

До важливих способів забезпечення свободи волевиявлення громадян належить заборона передвиборної агітації у день голосування (частина третя статті 70 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; див. також статтю 57 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину другу статті 54 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Такі ж положення передбачені виборчим законодавством Російської Федерації (частина третя статті 49 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]) та Польщі (§ 1 статті 107 Виборчого кодексу [1380]).

Аналогічне за своєю природою і мотивацією обмеження встановлюється на публікацію результатів опитувань у день голосування («екзит-полів»): така інформація може бути оприлюднена виключно після закінчення голосування (частина четверта статті 67 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина вісімнадцята статті 64 Закону «Про вибори

Президента України» [739]). Подібні обмеження передбачені і в інших державах; проте слід зазначити, що така заборона розглядається у контексті загального обмеження поширення інформації про результати соціологічних опитувань в день голосування взагалі⁴⁵ (частина третя статті 46 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]) чи до закінчення голосування (стаття 115 Виборчого кодексу Польщі [1380]). Ф. Римаж наголошує, що проведення таких опитувань допускається за умов повної відсутності будь-яких ознак виборчої агітації [1381, s.289]; проте, на наше переконання, важливіше виключити при таких опитуваннях будь-які форми порушення свободи волевиявлення, зокрема, створення умов для тиску на виборців у зв'язку з розкриттям їх змісту голосування.

Вважається, що основним засобом забезпечення свободи волевиявлення при голосуванні є дотримання *таємності голосування*. Взаємозв'язок цих двох принципів визнається практично всіма правознавцями. Так, М. Ставнійчук стверджує: «Формою вираження принципу вільних виборів є процедура таємного голосування» [1062, с.114]; на думку В. Погорілка та В. Федоренка, «принцип таємності голосування означає, що... гарантується повна свобода волевиявлення» [435, с.134]. Звичайно, зміст принципу вільних виборів, навіть в аспекті вимоги вільного волевиявлення виборців, не вичерпується вимогою таємного голосування; проте їх взаємозв'язок безсумнівний, і можна стверджувати, що загально визнаний принцип таємного голосування є «проекцією» на інститут голосування галузевого принципу виборчого права – принципу вільних виборів (див. підрозділ 7.2.1).

Підкреслимо, проте, що лише формального дотримання таємності голосування для забезпечення свободи вираження волі виборців недостатньо. Як зазначає Венеціанська комісія, «свобода виборців у вираженні своєї думки вимагає суворого дотримання процедури голосування» [136, с.186]. Тому гарантією забезпечення цього аспекту принципу вільних виборів є чітке регулювання усієї процедури підготовки і проведення голосування, а також дотримання на практиці усіх встановлених вимог, а не лише дотримання таємності голосування. До інструментів такого забезпечення належать вимоги щодо форми виборчого бюлетеня, щодо виготовлення, обліку та збереження бюлетенів, обладнання приміщення для голосування, організації голосування виборців у приміщенні для голосування та за місцем їх перебування (для виборців, нездатних самостійно пересуватися), а також (у разі їх застосування) альтернативних методів голосування і т. п.

На закінчення розгляду принципу вільних виборів вкажемо, що П. Гаррон згадує також третій аспект вільних виборів, пов'язаний із свободою вибору серед *кандидатів* [1342, р.25]. По суті, це є вимогою *іменного голосування*, розглянутою нижче у зв'язку з польською доктриною прямих виборів (див. підрозділ 6.1). Будучи тісно пов'язаною з характеристиками виборчої системи, ця вимога не може розглядатися як обов'язкова і тим більше як окремий принцип виборчого права; зокрема (це визнає і П. Гаррон), вона не може бути дотримана в рамках пропорційної системи закритих списків як системи неперсоніфікованого голосування.

Зауважимо, що згадка про «свободу вибору серед кандидатів» у контексті принципу вільних виборів поряд із ідентичною за змістом вимогою «іменного голосування» у контексті принципу прямих виборів засвідчує, що окремі вимоги, специфічні для умов національного виборчого права конкретних країн і залежні від характеристик національної виборчої системи, деякі науковці піднімають до рангу принципів виборчого права. Частково саме звідси походить згадана вище тенденція «розмноження» принципів виборчого права у конкретних національних доктринах (див. підрозділ 1.2), до якої слід ставитися обережно, якщо не критично.

⁴⁵ Саме в такому контексті подається відповідна заборона у Законі «Про місцеві вибори»; див. частину четверту статті 53 зазначеного Закону [808].

РОЗДІЛ 5. ПРИНЦИП ЧЕСНИХ ВИБОРІВ

Принцип чесних (справедливих) виборів¹ сформувався як виборчий стандарт в останній чверті ХХ ст. у зв'язку з процесами демократизації у країнах, що мали авторитарні чи тоталітарні режими²; ця вимога має менше значення для «старих» демократій з високим рівнем політичної культури громадян, де сьогодні «нечесні» вибори не вважаються виборами взагалі. Щоправда, уявлення про чесність виборів спорадично висловлювалися і значно раніше; так, наприклад, відомий вітчизняний правознавець М. Ковалевський ще у 1906 р. вказував: «Щоб забезпечити чесність³ виборів, англійське право [кінця ХІХ ст. – Ю.К.] наказує тримати солдатів у казармах у дні, коли відбуваються операції, пов'язані з виборами» [348, с.123].

Інтуїтивно поняття «чесні вибори» асоціюються з категоріями честі, порядності, благородства; недаремно у спорті не толерують учасників, які не дотримуються принципу «чесної гри» (*fair play*). Тому «неблагородним» є намагання здобути перевагу на політичних виборах нечесним шляхом. Несприйняття таких явищ лежить в основі політичної культури суспільства, яке сповідує цінності демократії. Проте усвідомлення вимоги чесних виборів як правового принципу є достатньо новим явищем. Можливо, цим пояснюються пошуки *змісту* принципу чесних виборів⁴, а також критеріїв «вимірювання» рівня чесності виборів методами політології (див., наприклад, [1331; 1373]).

Правовий принцип чесних виборів повинен належати до визначальних для галузі виборчого права у демократичній правовій державі. Деякі науковці пов'язують його із принципом верховенства права, зазначаючи, що останній «уперше реалізується через вибори (формування) політичної еліти народу держави» [18, с.77]. Хоча таке уявлення виглядає надто узагальненим, тим не менше важливо визнати, що нечесні, протиправно проведені вибори означають неконституційне захоплення (узурпацію) влади всупереч волі народу-суверена. Тому проблеми чесних виборів мають глибокий сенс, конститутивний щодо держави та її функціонування. Як слушно зазначає В. Колісник, «державний лад... складно назвати конституційним перш за все тому, що адміністрування виборів є надмірним, можливість вільного формування власного ставлення до кандидатів і партій є обмеженою за рахунок жорсткого контролю над засобами масової інформації, а результати і президентських, і парламентських, і місцевих виборів зазвичай добре відомі заздалегідь. Тобто такі вибори не можна назвати вільними, рівними, справедливими, адже вони перетворилися на масовану імітацію демократичних процедур. А без виборів немає ні демократії, ні конституційного ладу» [393, с.28]. За висловом французького конституціоналіста Ж.-К. Кольяра, «автентичність виборів має ключове значення для демократичного процесу і довіри суспільства до цього процесу» [1303, р.9].

У цьому сенсі принцип чесних виборів можна вважати «проекцією» на виборче право загальноконституційних принципів (цінностей) демократії, суверенітету народу та верховенства права. За висловом відомого українського правника, федерального судді США Б. Футея, «якщо у виборців немає впевненості у справедливому і чесному виборчому

¹ Англійське слово «*fair*» у цьому контексті допускає два відповідники українською мовою: «чесний» і «справедливий». Ми використовуємо ці два слова для позначення різних розумінь змісту принципу «*fair elections*».

² Проблема чесних виборів постала на практиці у зв'язку з масовими фальсифікаціями виборів в умовах авторитарних та тоталітарних режимів. Відомий вислів Й. Сталіна: «Не має значення, хто голосує; має значення, хто рахує голоси». Ще більш відверто у другій половині ХХ ст. висловився нікарагуанський диктатор А. Сомоса: «Я програв голосування, однак виграв підрахунок голосів» (див. [552, с.5]).

³ В оригіналі вжито слово «*искренность*» (тобто «*щирість*»); у перекладі ми використовуємо більш прийнятний сьогодні термін «чесність».

⁴ І. Гудвін-Джіл зауважує, що зміст терміну «чесні вибори» встановити нелегко [1352 р.4-5]; Р. Кац розглядає вимогу чесних виборів як «метафоричне рівне поле для гри» [1373, р.32].

процесі, вони не матимуть довіри і до інших складових політичного процесу» [1146, с.23]. Як підкреслює Венеціанська комісія, «проведення виборів відповідно до верховенства права включає встановлення механізму, який би забезпечив дотримання демократичних принципів, гарантії рівного ставлення при здійсненні права обирати і бути обраним, розвиток політичної культури, а також прозорість у здійсненні прав та обов'язків суб'єктів, що діють у виборах, запобігаючи таким чином будь-яким зловживанням» [217, с.415].

Водночас слід визнати, що систематичні правові наукові дослідження цього принципу в Україні практично відсутні.

5.1. ШИРОКЕ І ВУЗЬКЕ РОЗУМІННЯ ПРИНЦИПУ ЧЕСНИХ (СПРАВЕДЛИВИХ) ВИБОРІВ

Протягом тривалого часу окремі вимоги, які сьогодні асоціюються із змістом принципу чесних виборів, правознавці та експерти включали до складу змісту принципу вільних виборів. Так, наприклад, у польській доктрині виборчого права вимога чесних виборів – «чесного проведення усієї процедури виборів і, насамперед, уважного встановлення результатів голосування» – поглинається широким розумінням принципу вільних виборів [1254, s.112] (див. підрозділ 4.1). У літературі можна також зустріти позицію, згідно з якою «вільні і чесні вибори» слід розглядати як єдиний всеохопний стандарт демократичних виборів (див. [1351, р.1]). Проте Венеціанська комісія розрізняє їх, зауваживши, що «демократичні вибори мають бути не лише вільними, але й чесними»; при цьому стверджується, що «чесні вибори – це вибори, в яких якість виборчого процесу відповідає духу та букві встановлених стандартів» [216, с.288]. Західні дослідники, взагалі кажучи, теж розрізняють критерії «вільних» і «чесних» виборів (див., наприклад, [1332, р.35; 1373, р.22; 1396, р.103-104]; проте слід відзначити, що пошук критеріїв «вільних і чесних виборів» часто здійснюється без огляду на інші основні принципи виборчого права (міжнародні виборчі стандарти), що призводить до розширеного розуміння обох цих понять.

Вимогу чесних виборів як міжнародного виборчого стандарту в Україні прийнято пов'язувати з Загальною декларацією прав людини 1948 р., стаття 21 якої в українському перекладі містить вказівку на «нефальсифіковані вибори» [244]. Проте в англійському оригіналі Декларації вжито термін «*genuine elections*» [1452], що радше перекладається як «справжні вибори». Поняття «справжні вибори» сьогодні прийнято інтерпретувати як «вибори з наявним вибором» на відміну від «виборів без вибору», характерних для радянського режиму. Враховуючи час прийняття Загальної декларації прав людини (1948 р.), вважаємо, що розуміння терміну «*genuine elections*» як «справжніх виборів», «виборів з вибором», більш адекватне (див. підрозділ 6.3).

Своїм сучасним утвердженням міжнародний стандарт «чесних виборів» значною мірою завдячує Декларації про критерії вільних і чесних виборів, прийнятій Міжпарламентським союзом у 1994 р. [1313], стаття 1 якої містить вираз «справжні, вільні і чесні вибори» (*genuine, free and fair elections*). Сьогодні поширене розуміння цих трьох стандартів, зазначених у Декларації, як окремих принципів; саме так, зокрема, розуміє їх БДП/ОБСЄ (див. [1324, р.22]). Більше того, Р. Кац показав, що, як це часто трапляється з різними принципами, принципи вільних і чесних виборів часом перебувають у взаємній суперечності; зокрема, можливе «обмеження свободи в ім'я обмеження концентрації економічної влади чи контролю засобів масової інформації» для забезпечення чесної конкуренції на виборах [1373, р.36-37]. По суті, тут мова йде про обмеження свободи вираження поглядів і поширення інформації, розглянуте у попередньому розділі; важливо, що це пов'язується з вимогою не лише вільних, але й чесних виборів.

Дослідники часто розглядають зміст принципу чесних (справедливих) виборів (*fair elections*) дуже широко. Так, Дж. Елкліт та П. Свенссон вважають, що «до дня голосування... концепція “чесності” включає прозорий виборчий процес; відсутність дискримінації щодо політичних партій; безперешкодну реєстрацію виборців; незалежну та безсторонню виборчу адміністрацію; безстороннє ставлення до кандидатів з боку поліції, армії та судів; рівні можливості політичних партій та незалежних кандидатів; безсторонні програми просвіти виборців; належне проведення виборчої кампанії з дотриманням кодексу поведінки; рівний доступ до публічно контрольованих засобів масової інформації; безстороннє надання публічних коштів політичним партіям, коли це доречно; а також відсутність зловживань владними можливостями для цілей кампанії. У сам день голосування... стандарт “чесності” означає доступ до всіх виборчих дільниць для представників партій, акредитованих місцевих та міжнародних спостерігачів та засобів масової інформації; таємне голосування; ніякого залякування виборців; ефективну форму виборчих бюлетенів; належні виборчі скриньки; безсторонню допомогу виборцям за необхідності; належні процедури підрахунку голосів, розгляду недійсних бюлетенів і запобіжні заходи при транспортуванні виборчих матеріалів; безсторонній захист приміщень для голосування. Після дня голосування... стандарт “чесності” закликає до швидкого офіційного оголошення результатів виборів; безстороннього розгляду будь-яких виборчих скарг; безстороннього висвітлення результатів виборів у засобах масової інформації; сприйняття результатів виборів усіма залученими» [1332, р.35]. Неважко бачити, що запропоноване цими дослідниками надзвичайно широке розуміння категорії «чесні вибори» включає як специфічні вимоги різного ступеня загальності, так і елементи, властиві принципам рівного виборчого права та вільних виборів, а також принцип таємного голосування. Подібне широке розуміння чесності виборів із залученням вимог інших принципів виборчого права можна знайти і в інших західних дослідників (див., наприклад, [1396, р.103-104]); так, на думку І. Гудвін-Джіла, «“чесні” стосується рівності в участі та голосуванні, а також безсторонності і недискримінації» [1352, р.73].

Широке і дещо розмите розуміння принципу чесних виборів пропонує БДПЛ/ОБСЄ: «Чесні вибори повинні забезпечити рівні умови для всіх учасників виборчого процесу. Законодавчі рамки повинні відображати зобов'язання ОБСЄ та інші загальні принципи, а виборче законодавство повинно застосовуватися чесно і безсторонньо. Усі учасники виборів, які бажають боротися за посади, повинні мати можливість робити це і конкурувати на основі рівного і безстороннього ставлення закону і влади. Кандидати і політичні партії повинні мати безперешкодний доступ до засобів масової інформації на недискримінаційній основі, а державні чи публічні засоби масової інформації повинні дотримуватися своєї особливої відповідальності за надання достатньої, збалансованої і безсторонньої інформації, щоб надати електорату можливість зробити добре інформований вибір. Регулювання фінансування кампанії не повинно надавати переваг чи дискримінувати будь-яку партію чи кандидата. Повинно існувати чітке розрізнення між державою і партією, і публічні ресурси не повинні використовуватися нечесно для переваги будь-якого кандидата чи партії. Виборча адміністрація на всіх рівнях повинна діяти професійно, ефективно і безсторонньо. Процеси голосування, підрахунку голосів і складання протоколів повинні бути вільні від зловживань та маніпуляцій, щоб забезпечити, що воля виборців відображена у результатах виборців. Кандидати, партії і виборці повинні мати можливість домагатися ефективного правового захисту, у тому числі через незалежне судочинство. Порушники закону повинні притягатися до відповідальності своєчасно. Кандидати, які отримали потрібну кількість голосів, щоб бути обраними, повинні у належний час займати посаду» [1324, р.22-23]. У такому багатоплановому

викладі змісту також поєднуються як складові різних інших принципів, так і змістовні вимоги, характерні для вузького розуміння принципу чесних виборів.

Російські експерти вважають, що «чесність виборів передбачає, що для всіх претендентів на виборні посади будуть забезпечені однакові умови та однакове ставлення з боку влади, рівність перед законом» [552, с.10]. Це достатньо вузьке розуміння, яке не доповнює змістовно розглянутих вище принципів виборчого права; рівність статусу («перед законом») та рівність можливостей є вираженням принципу *рівного виборчого права* стосовно кандидатів та суб'єктів їх номінації. З протилежної позиції С. Юсов, застосовуючи термін «принцип справжності виборів», зазначає, що цей принцип, «забезпечуючи неприпустимість фальсифікації волевиявлення виборців, не лише визначає обсяг прав та обов'язків учасників виборчого процесу щодо проведення чистих і чесних виборів, але й захищає учасників виборчого процесу від неправомірних посягань» [1230, с.12]. Д. Худолей стверджує, що «принцип справедливих виборів є комплексним, він включає положення принципів загального і рівного виборчого права, рівності кандидатів, рівності партій перед законом» [1158, с.12].

Достатньо різноманітні позиції вітчизняних дослідників стосовно принципу чесних (справедливих) виборів. М. Ставнічук вважає, що «принцип справедливих виборів глибоко пов'язаний із реалізацією громадянами своїх суб'єктивних виборчих прав: права обирати та бути обраним» [1062, с.115]; Ю. Шведа вбачав зміст «принципу справедливих виборів» дещо вужче: «його суть – у створенні державою рівних умов для всіх учасників виборчого процесу» [1208, с.157], тобто ототожнює його з вимогою рівного виборчого права. В. Кравченко підкреслює, що «справедливими можуть бути визнані лише такі вибори, які проводяться на основі дотримання демократичних принципів виборчого права – загальних, рівних, прямих виборів при таємному голосуванні» [404, с.8].

Широке розуміння досліджуваного принципу як вимоги, щоб *вибори проводилися з дотриманням усіх основних принципів виборчого права*, має певний сенс, оскільки, об'єднуючи різні (чи навіть усі) принципи виборчого права, таке розуміння служить свого роду узагальненою вимогою до виборів у цілому, без дотримання якої відповідне суспільно-політичне явище не може вважатися виборами взагалі. Принципи виборчого права відіграють роль загального регулятора; тому, як зазначає С. Марцеляк, «принципи виборчого права... виступають фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками, ...недотримання яких може мати наслідком визнання їх [виборів] недійсними» [518, с.13]. Як відомо, така позиція закріплена рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. [936]. Для позначення широкого розуміння цього принципу ми запропонували перекладати англійський термін «*fair elections*» як «*справедливі вибори*» [333, с.166]. Венеціанська комісія вказує, що «чесні (*fair*) вибори – це вибори, в яких якість виборчого процесу відповідає духу та букві встановлених стандартів» [216, с.288], тобто, по суті, усіх принципів виборчого права.

Водночас, на наше переконання, відносити до системи принципів виборчого права «принцип дотримання принципів» не надто послідовно. У такому сенсі його радше можна розглядати як певну узагальнену конституційну вимогу, яка є прямим наслідком для галузі виборчого права принципу верховенства права.

Слід відзначити, що вимога чесних виборів має і власний зміст, відмінний від змісту інших принципів виборчого права, що дозволяє говорити про *принцип чесних виборів у вузькому сенсі* [333, с.166]. Принцип чесних виборів (у вузькому розумінні), на відміну від широкого розуміння, означає вимогу, що *офіційні результати виборів повинні відображати реальне волевиявлення виборців (тобто не бути фальсифікованими)*; це вимагає, у свою чергу, відповідних правових гарантій, пов'язаних із регулюванням процедур

голосування, підрахунку голосів і встановлення результатів виборів⁵. Саме це найчастіше й означає зміст поняття «чесні вибори».

Далі ми розглянемо цей принцип в обох розуміннях – широкому та вузькому.

Принцип чесних виборів досі не закріплюється нормативно; так, його безпосереднього формулювання не містить вітчизняне виборче законодавство, як і законодавство Російської Федерації чи Польщі. Проте польські правознавці відзначають, що «засада чесних виборів повинна бути повноправно включеною до каталогу основних засад виборчого права як автономна й окрема засада» [1437, s.27]. Н. Мамедов, виходячи з досвіду виборчого права Азербайджану, зазначає: «Принцип справедливих виборів не закріплений безпосередньо у чинному законодавстві. Однак... деякі положення, закріплені у Виборчому кодексі Азербайджанської Республіки, можуть вважатися закріпленням принципу справедливих виборів» [509, с.293-294].

Принцип чесних (справедливих) виборів належить до засад, які нечасто прямо згадуються серед міжнародних демократичних стандартів. Так, за спостереженням Є. Колюшина, «рішення Європейського суду з прав людини також не містять тлумачення принципу справедливих виборів» [398, с.32]. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії не вказує цієї засади серед основних принципів виборчого права; водночас Кодекс містить низку «процесуальних гарантій дотримання основних принципів»: організація голосування безстороннім органом, широкі можливості спостереження за виборами, дієва система оскаржень⁶ [363, с.150-151]. Неважко бачити, що ці «процесуальні» (хоча, на наше переконання, краще називати їх «процедурними»; див. підрозділ 8.3.1) гарантії відображають своїм змістом (хоча й у неявній формі) принцип чесних виборів. Це підтверджують європейські дослідники, які зазначають, що Кодекс містить «повний набір рекомендацій для уникнення зловживань і маніпуляцій. ... пропонуються детальні правила підрахунку голосів і передачі результатів» [1298, р.32], забезпечуючи таким чином вимогу чесного характеру виборів. Тому можна стверджувати, що цей принцип (нехай і неявний, не сформульований безпосередньо) також належить до стандартів європейського демократичного доробку.

Вітчизняне виборче право в основному сприймає принцип чесних виборів як у його широкому (як вимоги проведення виборів з дотриманням основних принципів виборчого права), так і вузькому розумінні (як вимоги виборів нефальсифікованих). Хоча важливість принципу у широкому розумінні не можна применшити, в умовах української демократії, далекої від стану консолідованої, поряд із усіма іншими принципами виборчого права особливо необхідно акцентувати *вузьке розуміння* цього принципу. У цьому сенсі принцип чесних виборів розглядається у наступному підрозділі.

Як вказує М. Козюбра, принципи права не обов'язково повинні бути зафіксованими у нормативному акті для того, щоб використовуватися у правозастосуванні [376, с.7]; це твердження стосується не лише загальних, але й галузевих та інституційних принципів. Отже, серед принципів виборчого права вимога «чесних виборів» – це класичний випадок, коли самі існування і зміст принципу виводиться із наявних правових норм шляхом узагальнення. Однак доцільно нагадати слушну засторогу І. Жукевича: «Неявні принципи права, які не трансформуються в явні принципи і не закріплюються у нормах права, “від-

⁵ Зміст цієї вимоги міг би виглядати тривіальним, якщо б не існувало поширеної «сомосівської» практики «вигравати підрахунок голосів без перемоги у голосуванні виборців». Тому можна стверджувати, що вимога чесних виборів як принцип виборчого права сформувалася у відповідь на протиправну практику фальсифікації результатів виборів. Необхідно зазначити, що така розповсюджена практика, як це не парадоксально виглядає, стала можливою внаслідок загального сприйняття принципу таємного голосування. Отже, принцип чесних виборів має за мету забезпечити достовірність результатів виборів в умовах таємного голосування.

⁶ Р. Лопез-Пінтор вказує лише на дві складові принципу чесних виборів – спостереження за виборами та проведення виборів незалежними органами [1396, р.103].

кидаються” суспільством, не набуваючи ознак явних принципів права» [238, с.71], тобто з часом можуть перестати сприйматися саме як принципи. Тому важливим є виокремлення цього принципу як самостійної вимоги у вже згаданій Декларації Міжпарламентського союзу [1313]; із таких міркувань бажане її явне закріплення у виборчому законодавстві⁷.

5.2. ВИМОГА СПРАВЕДЛИВИХ ВИБОРІВ

Виборче право, виходячи з широкого розуміння принципу чесних (справедливих) виборів, повинне забезпечити правові передумови дотримання усіх основних принципів виборчого права. Основними засобами досягнення цих цілей є такі фактори, як належний стан законодавства, вимога нейтральності влади, незалежна система органів адміністрування виборів, розвинутий інститут публічного спостереження за виборами, ефективна система оскарження, юридична відповідальність за виборчі правопорушення. Деякі з цих факторів утверджені Кодексом належної практики у виборчих справах як «процесуальні гарантії» дотримання основних принципів виборчого права, тобто як складові принципу чесних (справедливих) виборів.

Розглянемо основні із цих складових. При цьому зазначимо, що інститут органів адміністрування виборів, якому властиві свої інституційні принципи, заслуговує на окремий розгляд. Проблема юридичної відповідальності за виборчі правопорушення, якій присвячена досить багата література⁸, перебуває за межами нашого дослідження⁹, оскільки значною мірою стосується питань, що відносяться до інших галузей права.

Зазначені фактори є важливими для дотримання принципу чесних виборів також у його вузькому розумінні. Проте вони доповнюються певними специфічними для цього принципу вимогами. Тому розгляду принципу чесних (нефальсифікованих) виборів присвячений окремий підрозділ.

5.2.1. Законодавчі засоби забезпечення принципу справедливих виборів

Ю. Тодика стверджував: «Можливість реального волевиявлення народу в процесі виборчої кампанії значною мірою залежить від якості виборчого законодавства, його відповідності демократичним стандартам [тобто принципам виборчого права. – Ю.К.]» [1115, с.71-72]. Забезпечення реалізації вимоги справедливих виборів здійснюється як через законодавчу діяльність (належне формулювання відповідних приписів виборчого законодавства), так і через правозастосування. Останнє базується на належному праворозумінні, зокрема, визнанні пріоритету основних принципів права (у тому числі загальноконституційних принципів представницької демократії та галузевих і інституційних принципів виборчого права) перед звичайними нормами, і має бути предметом окремого дослідження. Тут ми зосередимося на вимогах до виборчого законодавства, які повинні забезпечити нормативні передумови чесних (справедливих) виборів. Такі вимоги були попередньо сформульовані нами у роботі [333]; вони включають, по-перше, формулю-

⁷ Перша спроба нормативно закріпити принцип чесних виборів була здійснена у проекті Виборчого кодексу 2010 р.; у статті 21 проекту цей принцип поєднаний із інститутом відповідальності за виборчі злочини та проступки [875]. Аналогічні формулювання містяться також у проекті Закону «Про вибори народних депутатів України» [882] та проекті Виборчого кодексу 2015 р. [878], розроблених за участі автора. Очевидно, що насправді зміст цього принципу значно ширший.

⁸ Література щодо кримінальної відповідальності за виборчі правопорушення достатньо широка; див., наприклад: [19; 350; 482; 526; 624]. Стосовно інших видів юридичної відповідальності за виборчі правопорушення див.: [138; 289; 325; 515; 1023; 1108; 1145].

⁹ Нагадаємо, що деякі дослідники розглядають вимогу юридичної відповідальності за виборчі правопорушення як окремий принцип виборчого права [103, с.141; 126, с.90; 266, с.120; 641, с.10]. Наша аргументація щодо заперечення такого підходу викладена вище (див. підрозділ 1.2.2).

вання змісту основних принципів виборчого права і, по-друге, чітке, однозначне й повне процедурне регулювання *виборчих процедур*.

Виходячи із визнання того, що для практики правозастосування явне закріплення принципів є більш ефективним, вважаємо, що *першочерговим завданням* виборчого закону має бути формулювання і надання ясного розуміння змісту кожного з основних принципів виборчого права, сприйнятих вітчизняним виборчим правом [305, с.43; 1375, р.18]. Безпосереднє законодавче формулювання принципів виборчого права важливе не лише для нормативного закріплення цих фундаментальних доктринальних положень. Достатньо ясний (наскільки це можливо для загального принципу) нормативний зміст принципів права дозволяє відповідним чином тлумачити у правозастосуванні конкретні (матеріальні чи процедурні) приписи закону як у позитивній їх реалізації у виборчому процесі, так і в юрисдикційній діяльності при вирішенні виборчих спорів. Можна сказати, що пряме нормативне формулювання принципів виборчого права допомагає зберегти дух виборчого закону і сприяє належній реалізації його букви.

Ця вимога забезпечення справедливих виборів сприйнята вітчизняним виборчим законодавством: перші розділи усіх трьох виборчих законів традиційно містять окремі статті, присвячені викладу змісту основних принципів виборчого права (див. статті 2-8 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статті 2-8 Закону «Про вибори Президента України» [739], статті 3-8 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Такого ж підходу дотримуються законодавці і деяких інших пострадянських держав. Російське виборче законодавство присвячує викладу основних принципів виборчого права статті 3-7 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]. Виборчий кодекс Республіки Білорусь містить виклад прийнятого національним виборчим правом переліку принципів у статтях 3-9 [276]; Виборчий кодекс Грузії – статті 4-8¹ [275]. Виборчий кодекс Польщі більш лаконічний і викладає лише переліки основних засад виборчого права стосовно окремих типів виборів¹⁰ (щодо виборів до Сейму – стаття 192; до Сенату – стаття 255; щодо виборів Президента РП – стаття 287; до Європейського Парламенту – стаття 328; щодо місцевих виборів – статті 369 та 471 [1380]); розкриття змісту цих принципів польське виборче право залишає правовій доктрині, а також (меншою мірою, в рамках розгляду конституційності окремих законодавчих положень) Конституційному трибуналу.

Інші держави – члени Європейського Союзу практично не приділяють уваги окремому законодавчому закріпленню змісту принципів виборчого права (перелік таких принципів, як правило, міститься у конституціях цих держав). Так, відповідні статті відсутні у виборчому законодавстві Естонії [1428], Латвії [1451], Хорватії [1466], Великої Британії [1427]; Виборчий кодекс Франції у статті 1 фіксує лише принципи загального виборчого права і прямих виборів [1299]. Можна припустити, що така відмінність у підходах пов'язана з рівнем правової і політичної культури відповідних країн, розвиненими стійкими традиціями праворозуміння у межах консолідованої демократії європейських держав, закріпленням змісту відповідних вимог у правосвідомості не лише юристів, але й широких мас громадян.

Друга вимога до виборчого законодавства полягає в тому, що закон має визначити чіткі й однозначні *процедури реалізації* прав суб'єктів виборчого процесу, через які знаходять своє вираження основні принципи виборчого права. Як зазначає О. Мельник, «врегулювання процедурних питань має першочергове значення для забезпечення прозорих та демократичних виборів» [528, с.68].

Серед таких процедур особливої уваги вимагають: процедури обліку і реєстрації виборців, складання й уточнення списків виборців як способу реалізації права голосу,

¹⁰ Як уже згадувалося вище, у виборчому праві Польщі «каталоги» принципів виборчого права стосовно різних типів виборів відрізняються за переліком принципів, що застосовуються у відповідному регулюванні.

забезпечення рівності виборців, їх одноразового голосування; процедури висування і реєстрації кандидатів; діяльності кандидатів та партій – суб'єктів їх висування у виборчому процесі як способу реалізації пасивного та номінаційного виборчого права, принципу вільних виборів; процедури формування і діяльності виборчих комісій як органів адміністрування виборів; процедури підготовки, проведення голосування і підрахунку голосів як способу реалізації чи не всього комплексу принципів виборчого права – загального і рівного виборчого права, вільного волевиявлення, таємного, особистого й одноразового голосування і, зрештою, принципу чесних виборів у його вузькому розумінні.

Підкреслимо важливість ясного й однозначного нормативного регулювання процедур не лише з огляду на загальноправовий принцип юридичної визначеності, але й перш за все як законодавчого засобу забезпечити взаємоузгоджену реалізацію прав і законних інтересів усіх суб'єктів виборчого процесу, усунути надмірну дискреційність повноважень виборчих комісій, з метою перешкодити прийняттю свавільних рішень та здійсненню зловживань, що порушують правомірний характер виборчого процесу, права суб'єктів виборчого процесу та у підсумку призводять до нечесних результатів виборів; обидві позиції важливі в аспекті забезпечення дотримання принципу верховенства права (див. [385]).

Численні проблеми з точки зору чесних виборів породжує нечіткість («спрощений характер», неясні формулювання чи прогалини) приписів виборчого законодавства щодо регулювання окремих виборчих процедур, що призводить до неоднозначного чи навіть свавільного їх тлумачення при правозастосуванні. Крім того, як зазначає О. Рогач, «недосконалість законодавства сприяє зловживанню правами» [983, с.313].

Вітчизняне виборче законодавство поступово розвивалося у бік щораз більш повної і точної регламентації виборчих процедур. На необхідність цієї тенденції свого часу вказував тодішній Голова ЦВК М. Рябець, зазначаючи, що положення виборчого закону, щодо яких не передбачено механізмів їх реалізації, «були найбільшою перешкодою в реалізації Закону на практиці, що зумовило цілу низку проблем» [993, с.12]. Спроби «спростити» виборчий закон, залишивши неврегульованими «очевидні речі» або дозволяючи виборчим комісіям приймати дискреційні рішення чи чинити дії на власний розсуд, призводять до порушення обох обговорюваних аспектів чесних виборів. Ілюстрацією цього служить положення частини третьої статті 27 Закону «Про вибори народних депутатів», яким доручається Центральній виборчій комісії встановити на свій розсуд порядок проведення самою Комісією жеребкування щодо включення поданих осіб до складу окружних виборчих комісій [734]. Повна дискреція, яка виразилася у відсутності будь-яких наперед встановлених параметрів такого жеребкування, надала свого часу можливість ЦВК встановити такий порядок (див. [833]), який призвів до очевидних порушень прав та законних інтересів низки партій – суб'єктів виборчого процесу під час виборів народних депутатів України 2012 р.

Серед недоліків законодавчого регулювання особливу небезпеку становлять законодавчі колізії (щодо окремих прикладів таких колізій див. [81]).

Прикладів конфліктів, породжених нечіткістю законодавства, практика виборів в Україні продемонструвала багато. Так, наприклад, пункт 1 частини першої статті 60 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2011 р. передбачив як підставу у відмові реєстрації кандидата (кандидатів) «відсутність документів», подання яких до ЦВК передбачене Законом для реєстрації кандидатів. Серед таких документів, зокрема, частина друга статті 55 зазначеного Закону передбачала: заяву особи про самовисування із зобов'язанням у разі обрання скласти представницький мандат, несумісний з мандатом народного депутата України, та передати в управління іншій особі належні кандидату підприємства та корпоративні права (пункт 1 зазначеної частини), а також автобіографію

кандидата, яка мала містити встановлений перелік відомостей про кандидата (пункт 2 зазначеної частини) [733]. Ці формулювання викликали низку проблем.

По-перше, Закон не передбачив, що саме повинно бути зазначено у заяві про самовисування у разі, якщо кандидат не має представницького мандата чи не має у власності підприємств чи корпоративних прав. У зв'язку з цим деякі особи, що подавали заяви про самовисування, не зазначали відповідних зобов'язань у своїй заяві. По-друге, Закон не встановлював ступеня обов'язковості зазначення відповідних відомостей в автобіографії кандидата, не враховував, що деякі з таких відомостей підтверджуються іншими документами, подання яких передбачене частиною другою статті 55 зазначеного Закону; так, наприклад, громадянство кандидата підтверджувалося ксерокопією паспорта (пункт 6 цієї частини). По-третє, Закон встановлював деякі вимоги, які можна кваліфікувати як надмірні; так, наприклад, заява про самовисування мала бути датована саме днем подання документів до ЦВК. Такі недосконалості законодавчих положень дозволили ЦВК виробити правову позицію (яку застосовувала під час виборів народних депутатів України 2012 та 2014 років), згідно з якою найменша невідповідність поданого документа вимогам Закону розглядалася як відсутність документа, передбаченого Законом, що мало наслідком відмову у реєстрації кандидата (приклади застосування цієї позиції наведені у підрозділі 2.2.4). Оскільки така практика, породжена значною мірою нечіткістю відповідних положень Закону (тобто браком юридичної визначеності), стала перешкодою у реалізації пасивного виборчого права громадян, її слід кваліфікувати як порушення принципів загального і рівного виборчого права (в аспекті права бути кандидатом), а більш загально – вимоги справедливих виборів.

Інший приклад пов'язаний із зниженням рівня регулювання *процедури партійного висування кандидатів на виборах*. Попередні редакції виборчих законів встановлювали певні нормативні вимоги щодо проведення з'їзду партії, на якому передбачається висування кандидата (кандидатів). Так, Закон «Про вибори Президента України» у редакції 2010 р. вимагав, щоб у такому з'їзді брало участь не менше 200 делегатів (частина четверта статті 47); щоб у протоколі з'їзду були зазначені результати голосування щодо висування кандидата (частина шоста статті 47); щоб був передбачений порядок акредитації представників засобів масової інформації на такому з'їзді (частина восьма статті 47), що автоматично передбачає відкритий характер з'їзду [738]. Аналогічні норми встановлювалися статтею 57 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. [765].

Проте Закон «Про вибори народних депутатів України» з 2011 р. відмовився від встановлення подібних вимог: частина перша статті 53 зазначеного Закону встановлює, що висування кандидатів «здійснюється партією на з'їзді (зборах, конференції) у порядку, встановленому статутом партії» [733]; аналогічна зміна внесена до статті 47 Закону «Про вибори Президента України» у 2014 р. [739]. Така відмова від законодавчого регулювання суспільно важливої процедури номінації кандидатів на загальнонаціональних виборах і передання відповідного предмета до статутного регулювання кожної політичної партії¹¹, по суті, створила законодавчу прогалину (відсутність нормативного регулювання). Дійсно, внаслідок таких кроків законодавця сьогодні не суперечить закону, наприклад, проведення закритих (без допуску засобів масової інформації) з'їздів партії з висування кандидатів чи з'їздів з висування кандидатів за участі всього десятка делегатів¹².

¹¹ Протягом тривалого часу Венеціанська комісія дотримувалася позиції, що «внутрішні партійні процедури для прийняття рішень повинні бути визначені за принципом самоврядування, і у багатьох країнах ці норми випи-сані лише у партійних статутах» [215, с.360]. Виходячи з цих позицій, Венеціанська комісія критично оцінювала відповідні положення вітчизняного виборчого законодавства, характеризуючи їх як «високий ступінь втручання у внутрішні партійні процедури» [130, с.389]. Однак останнім часом Комісія дещо змінила свою позицію, і тепер більш прихильно ставиться до встановлення законодавчих (а не статутних) вимог щодо дотримання внутрішньо-партійної демократії, зокрема, щодо процедур відбору та висування партіями кандидатів на виборах (див. [212]).

¹² Відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні» політична партія для забезпечення свого всеукраїнського характеру повинна мати не менше 14 своїх обласних організацій (частина шоста статті 11 Закону [822]).

Зазначена норма закону ставить також цікаву проблему: чи повинен здійснюватися контроль за дотриманням вимог статуту при скликанні і проведенні з'їзду, присвяченого здійсненню номінаційної функції і чи можливе оскарження рішення партії про висування кандидатів у разі порушення статуту партії?

Формально контроль за дотриманням політичною партією вимог статуту партії покладений на орган реєстрації політичних партій (пункт 1 частини першої статті 18 Закону «Про політичні партії в Україні» [822]). Відповідно до пункту 14 частини першої статті 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», таким органом є Міністерство юстиції України [775]. Проте процедура такого контролю законом не встановлена (див. [73, с.302-304]). Раніше перевірка дотримання статуту партії при проведенні її з'їзду проводилася у порядку, встановленому наказом Міністерства юстиції № 1828/5 від 8 липня 2011 р. [791] у разі внесення змін до програми чи статуту партії або зміни складу її керівних органів, що вимагає їх державної реєстрації. Проте зазначений наказ втратив силу після прийняття наказу Міністерства юстиції № 359/5 від 9 лютого 2016 р. [789]; останнім наказом жодних перевірок дотримання статуту партії не передбачено. Таким чином, за підсумком проведення з'їзду політичної партії щодо висування кандидатів на виборах перевірка дотримання вимог статуту політичною партією з боку органу реєстрації не проводиться. Що ж стосується Центральної виборчої комісії, то до її повноважень віднесене здійснення контролю «за додержанням політичною партією порядку участі політичних партій у виборчому процесі» (пункт 2 частини першої статті 18 Закону «Про політичні партії в Україні» [822]) у частині, встановленій виборчим законодавством (пункт 9 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]), а отже, ЦВК не уповноважена перевіряти дотримання статуту політичної партії при висуванні нею кандидатів на виборах. Таким чином, внаслідок внесених змін до виборчого законодавства жодного контролю за дотриманням статуту партії у процесі здійснення надзвичайно важливого суспільно-політичного завдання, основної конституційної функції політичних партій – номінації кандидатів – у принципі, не існує. Навряд чи такий стан стосовно суспільно чутливого інституту висування політичними партіями кандидатів на виборах може вважатися задовільним. Вважаємо, що тут необхідне рішуче втручання законодавця з метою запровадження відповідного нормативного регулювання.

Достатньо спірним є також питання про те, чи можливе оскарження порушення статуту партії при висуванні нею кандидатів у порядку виборчого спору. З одного боку, проведення з'їзду відповідно до статуту партії – вимога закону; її порушення може, у принципі, бути оскаржене (якщо такий факт буде встановлений). З іншого боку, статут політичної партії є її внутрішнім нормативним (але не *нормативно-правовим*) актом і, як такий, *не має юридичної сили* [73, с.189]. У зв'язку з цим традиційно чинне законодавство відмовляло у праві оскарження порушень статуту об'єднання громадян (у тому числі статуту політичної партії) до суду¹³. Аналогічне обмеження юрисдикції виборчих комісій щодо рішень чи дій політичних партій встановлене частиною сьомою статті 108 Закону

У разі встановлення квоти представництва по одному делегату від обласної організації (14 делегатів) більшість від делегованих, необхідна для повноважності з'їзду, складатиме 8 осіб. Статуту жодної партії формально не забороняють такої ситуації.

¹³ Відповідно до пункту 4 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України в редакції, чинній до жовтня 2017 р., юрисдикція адміністративних судів не поширювалася на публічно-правові спори «щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції» [360]. Однак чинна редакція пункту 4 частини третьої статті 19 Кодексу поширює дію цього обмеження юрисдикції суду лише на подібні спори за участі громадських об'єднань та саморегульованих організацій [361]. Політичні партії, будучи *об'єднаннями громадян*, до категорії *громадських об'єднань* не належать (див. частину другу статті 2 Закону «Про громадські об'єднання» [770]). Припускаємо, що така зміна є наслідком неухважності законодавця; однак, тим не менше, сьогодні не можна з певністю стверджувати, що порушення статуту партії не можуть бути оскаржені до суду.

«Про вибори народних депутатів України»¹⁴ [734] (див. також пункт 2 частини другої та пункт 4 частини третьої статті 94 Закону «Про місцеві вибори» [808]); що ж стосується виборів Президента України, то чинна редакція відповідного закону взагалі не передбачає поширення юрисдикції виборчих комісій на рішення чи дії політичних партій [739].

Слід взяти до уваги, що Конституційний Суд України, даючи оцінку аналогічного положення, яке містилося у статті 248³ ЦПК України [1165], наголосив на забороні «втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у... внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків, крім випадків, передбачених... Законом» [«Про політичні партії в Україні» – Ю.К.]; проте у разі «виникнення спору щодо порушення об'єднаннями громадян, їх посадовими і службовими особами прав і свобод громадянина останній має право на підставі статті 55 Конституції звернутись за їх захистом до суду» [950]. Відмова партії у висуванні певної особи кандидатом на виборах не може розглядатися як порушення суб'єктивного пасивного виборчого права: обов'язку висувати кожного, хто виявив таке бажання, партія не має, а актом висування кандидата (кандидатів) реалізує власне номінаційне виборче *право*. Адже висування кандидата є актом одночасної узгодженої реалізації своїх виборчих прав двома суб'єктами – потенційним кандидатом як носієм пасивного виборчого права та політичною партією як суб'єктом права висувати кандидатів (див. підрозділ 2.1.3). Тим більше не може вважатися порушенням будь-чийого суб'єктивного права недотримання вимог статуту при скликанні і проведенні з'їзду партії. Таким чином, незважаючи на вимогу закону і суспільну потребу, можливості оскарження порушень статуту партії при висуванні кандидата (кандидатів) фактично відсутні. Проте, базуючись на цитованій вище правовій позиції Конституційного Суду України, цю проблему можна розв'язати, безпосередньо передбачивши *законом* можливість оскарження до суду порушень статуту партії при здійсненні нею своїх номінаційних повноважень у виборчому процесі.

Питання про правову кваліфікацію порушень статуту партії при висуванні кандидатів має практичний характер. Так, відповідно до пункту 1 частини першої статті 52 Закону «Про вибори Президента України», підставою для відмови у реєстрації кандидата на пост Президента України є «порушення встановленого цим Законом порядку висунення кандидата» [739]. Оскільки порядок висування кандидатів партією встановлений статтею 47 цього Закону, частина четверта якої вимагає дотримання статуту партії при висуванні кандидата з'їздом партії, можна вважати, що подібне порушення статуту партії (яке одночасно є порушенням вимоги закону) *повинні мати наслідком відмову у реєстрації висунутого партією кандидата*¹⁵. Проте механізму встановлення факту порушення статуту у такому випадку закон не визначає. Таким чином, відмова від законодавчого регулювання (нехай у мінімальному обсязі) процедури номінації кандидатів політичним партіями відкриває широкі можливості для безкарних зловживань і навіть фальсифікацій при висуванні кандидатів.

¹⁴ Коментуючи зазначене положення, В. Сущенко стверджує, що воно «дає підстави для неоднозначного тлумачення», оскільки «законодавець не визначив перелік таких (внутрішньо організаційних) рішень чи дій політичної партії, і тому оскаржити їх до ЦВК або ОВК буде вкрай складно і майже неможливо, оскільки робота керівних органів партії (... на засіданнях яких і відбувається висунення та затвердження кандидатів у депутати) є саме внутрішньо-організаційною діяльністю партії». Проте із цього слушного зауваження науковець чомусь робить висновок: «Тому єдино реальним фактом, який може бути оскаржено, є порушення порядку і результатів підрахунку голосів на з'їзді, пленумі, політичній чи керівній раді, проводі чи центральному комітеті» [255, с.633]. Вважаємо, що «порядок і результати підрахунку голосів» на з'їзді чи засіданні іншого керівного органу політичної партії, без сумніву, відносяться до її внутрішньо-організаційної діяльності і тому, всупереч оптимізму коментатора, можливість їх оскарження на підставі чинного законодавства також не менш сумнівна.

¹⁵ Практика місцевих виборів 2010 р. засвідчила можливість визнання нелегітимним висування кандидатів конференцією парторганізації з підстав порушення вимог статуту відповідної партії [1236].

На жаль, негативний досвід недосконалого регулювання відповідних процедур не був врахований при підготовці Закону «Про місцеві вибори» 2015 р., деякі положення якого допускають неоднозначну інтерпретацію. Так, наприклад, частина восьма статті 86 цього Закону встановлює, що за підсумками голосування виборців на виборах районної, міської, обласної ради відповідна територіальна виборча комісія з метою визначення черговості кандидатів, висунутих відповідною місцевою організацією партії, заново формує та затверджує відповідний виборчий список кандидатів, у якому «кандидати у депутати (крім кандидата у депутати, який не закріплений за територіальним виборчим округом) розташовуються в порядку зменшення відсотку голосів виборців», отриманих у відповідних територіальних округах [808]. Водночас норма про включення до цього списку «кандидата, який не закріплений за територіальним виборчим округом», у Законі відсутня. Звідси, буквально дотримуючись приписів Закону, можна зробити висновок, що такий кандидат, висунутий партією, прізвище якого зазначається поряд з назвою партії у всіх виборчих бюлетенях на відповідних виборах, взагалі не обирається на таких виборах. Хоча достатньо очевидно, що такий наслідок суперечить задуму законодавця, тим не менше, Закон не містить будь-яких вказівок, які засвідчують обрання такого кандидата. На вирішення цієї проблеми спрямоване Роз'яснення щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі, затверджене постановою Центральної виборчої комісії [842]; відповідно до абзацу другого пункту 6 зазначеного Роз'яснення, «першими депутатські мандати отримують перші кандидати в депутати, включені до виборчих списків місцевих організацій партій... (кандидати в депутати, не закріплені за територіальними виборчими округами), після чого – кандидати в депутати, закріплені за територіальними виборчими округами». По суті, ЦВК своїм рішенням заповнила прогалину Закону, створивши нову норму¹⁶.

Конфлікти під час місцевих виборів 2015 р., які набули значного суспільного розголосу і неоднозначного судового тлумачення, спричинила інша невідповідність Закону «Про місцеві вибори», пов'язана з гендерними проблемами (див. підрозділ 3.3.3). Виникнення цих конфліктів було пов'язане із необхідністю тлумачення неточностей і прогалин законодавчого регулювання, чим було порушено як низку принципів виборчого права (а отже, вимогу справедливих виборів), так і принцип юридичної визначеності (складову загального принципу верховенства права).

Недоліки законодавчого регулювання негативно відображаються і на реалізації активного виборчого права. Так, зміни, внесені 2010 р. до Закону «Про Державний реєстр виборців», знизили роль органів ведення Державного реєстру виборців у забезпеченні повноти і достовірності персональних даних Реєстру, внаслідок чого ці органи стали заручниками достовірності відомостей, наданих низкою інших органів, установ закладів та посадових осіб, без можливості перевірити отримані відомості прямим зверненням до виборців. Таким чином, зазначені зміни стали причиною зниження якості та достовірності списків виборців. З іншого боку, хоча виборче законодавство достатньо чітко визначає порядок уточнення *попередніх списків виборців*, зокрема, за участі самих виборців та інших суб'єктів виборчого процесу – кандидатів та суб'єктів їх висування (проте до кінця ці процедури не уніфіковані; див. статті 40-44 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статті 32, 34, 36, 36¹ Закону «Про вибори Президента України» [739], статті 31-34 Закону «Про місцеві вибори» [808]), однак уточнені списки виборців, за якими і проводиться голосування, складаються з урахуванням повідомлень низки уповноважених органів та посадових (службових) осіб, зазначених у статті 22 Закону «Про

¹⁶ Щодо інших прикладів прийняття ЦВК нормативних рішень (у тому числі спрямованих на заповнення прогалин законодавства) під час загальних місцевих виборів 2015 р. див. [170, с.14, 72-73].

Державний реєстр виборців» [772], які надаються до органів ведення Реєстру за десять днів до дня голосування (частина перша статті 41 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина перша статті 28 Закону «Про Державний реєстр виборців» [772]). Оскільки законодавство не передбачає ознайомлення із уточненими списками виборців до дня голосування, як і повідомлення виборців, щодо яких внесено зміни порівняно з попередніми списками виборців на підставі повідомлень зазначених органів і посадових осіб, якість уточнених списків виборців часом нижча від попередніх.

Взагалі кажучи, такий порядок внесення змін до персональних даних у списках виборців, які є правовою підставою для допущення громадянина до голосування, може розглядатися як порушення конституційного права громадян на те, щоб знати про ті відомості про себе, які опрацьовуються органами державної влади і не мають характеру державної таємниці (стаття 32 Конституції [432]). Виходячи з того, що включення виборця до списку виборців є необхідним механізмом забезпечення можливості реалізації конституційного права голосу на виборах, вважаємо, що орган ведення Реєстру має бути зобов'язаний офіційно повідомити відповідного виборця про зміни в уточненому списку виборців (порівняно з попереднім списком), які стосуються конкретного виборця, особливо якщо вони стосуються включення чи виключення зі списку виборців; таке повідомлення має бути здійснене у строк, який допускає оскарження відповідних змін.

Внаслідок таких непродуманих законодавчих положень виникають ситуації (з численними прикладами яких на практиці доводилося зустрічатися автору під час виборів 2012 та 2014 років), коли виборець, який отримав повідомлення про своє включення до списку виборців на відповідній виборчій дільниці (передбачене, зокрема, частиною другою статті 40 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) і який перевіряв відомості про себе у попередніх списках виборців, не знаходив себе в уточнених списках виборців у день голосування, а отже, не міг проголосувати. Таке протиправне позбавлення виборця його конституційного права голосу, тобто порушення принципу загального виборчого права (стосовно права голосу), а отже, вимоги справедливих виборів, є наслідком недостатньо чіткого законодавчого регулювання відповідних виборчих процедур, відсутності належного ступеня узгодженості Закону «Про Державний реєстр виборців» і виборчих законів. Внаслідок цього «на стику» цих законів з'явилися прогалини. На жаль, у цьому випадку Центральна виборча комісія, яка є розпорядником Державного реєстру виборців, не взяла на себе відповідальність щодо скерування діяльності органів ведення Реєстру у напрямі сприяння реалізації права голосу виборців.

Іншим прикладом недосконалості законодавства та його застосування можуть бути розглянуті вище проблеми реалізації пасивного виборчого права, пов'язані з законодавчою невизначеністю стосовно критеріїв встановлення місця проживання та строків проживання в Україні (див. підрозділ 2.4.5).

До грубих законодавчих помилок слід віднести *«lapsus calami»* у частині п'ятій статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України», відповідно до якої рішення про позбавлення права бути присутніми на засіданні комісії осіб зі статусом спостерігача «приймається не менше ніж двома третинами голосів від складу комісії присутніх на засіданні комісії» [734]. Таке відверто двозначне формулювання (від складу чи від присутніх на засіданні), яке є наслідком елементарної неакуратності законодавця, може спричинити різну практику його застосування. Реальний задум законодавця можна встановити через аналогію з відповідними положеннями частини одинадцятої статті 28 Закону «Про вибори Президента України» та частини десятої статті 27 Закону «Про місцеві вибори», які чітко передбачають прийняття такого рішення «не менше ніж двома третинами голосів від складу комісії» [739; 808].

Вище ми наводили інші приклади нормативних помилок, неточностей та колізій у виборчому законодавстві у зв'язку з відповідними конкретними проблемами, зокрема, щодо місця проживання.

Таким чином, істотні недоліки законодавчого тексту, якими грішать останнім часом вітчизняні виборчі закони, знову повертають нас у ситуацію кінця 1990-х років, коли «відсутність чіткої законодавчої регламентації норм Закону... спричинила, з одного боку, неоднозначне розуміння цих норм суб'єктами виборчого процесу та виборчими комісіями, а з другого – змушувала іноді Центральну виборчу комісію приймати рішення, керуючись лише внутрішньою правосвідомістю» [990, с. 14]. Дослідники звертали увагу на практику ЦВК заповнювати власними актами прогалини в законі, часом навіть відносячи це до повноважень Комісії [111, с. 198]. Російський правознавець Н. Миронов зауважив, що під час виборів Президента України 2004 р. «обсяг власного нормативного регулювання... ЦВК був дуже великим. При цьому окремі рішення Комісії носили характер нормативних правових актів, які заміняли відповідні законодавчі норми» [533, с. 44].

З цього приводу слід підкреслити дві обставини. По-перше, ЦВК дійсно користувалася (і сьогодні користується, як впливає із наведених вище прикладів стосовно місцевих виборів) цією можливістю вибірково, тобто із значним обсягом дискреції, що суперечить загальному принципу верховенства права (в аспекті обмеження дискреції органів влади). По-друге, створення нових правових норм, відсутніх у виборчому законі, навіть з метою заповнення законодавчих прогалін, не належить до повноважень Центральної виборчої комісії¹⁷, визначених Законом «Про Центральну виборчу комісію» [868] та відповідними положеннями виборчих законів (див., наприклад, статтю 30 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 25 Закону «Про вибори Президента України» [739], статтю 24 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Свого часу Голова ЦВК М. Рябець визнавав, що наділення Центральної виборчої комісії окремими законодавчими повноваженнями «однозначно суперечить Конституції України» [991, с. 77]; і справа тут не лише у пункті 20 частини першої статті 92 Конституції, відповідно до якого виключно законами України визначається організація і проведення виборів в Україні, але й у тому, що питання реєстрації кандидатів та повноти і точності списків виборців стосуються гарантій реалізації конституційних прав громадян України, що повинно мати регулювання виключно на рівні закону відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції [432].

Практика прийняття нормативних актів Центральною виборчою комісією під час виборчого процесу має ще один негативний наслідок: такі акти, як правило, продовжують діяти поза межами відповідного виборчого процесу, проте у цей час (у тому числі під час наступного виборчого процесу) не можуть бути оскаржені, оскільки для рішень ЦВК, прийнятих під час виборчого процесу, встановлені *перепиняльні строки оскарження*, які не можуть бути продовжені чи поновлені (частина п'ята статті 270 КАС України [361]). Тим самим виникає ситуація неможливості оскарження підзаконного нормативного акта, що може порушувати права, наприклад кандидата, який балотується на наступних виборах, однак, не будучи кандидатом на виборах, коли приймався відповідний акт, не міг його оскаржити. Те, що нормативний акт, який впливає на реалізацію прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу неможливо оскаржити (*de facto* такий акт набуває майже абсолютної юридичної сили), не відповідає принципу верховенства права і не сприяє дотриманню принципу справедливих виборів. Нагадаємо, що в загальному випадку «для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав,

¹⁷ У зв'язку з цим слід визнати хибним твердження, що «Комісії надано право заповнення прогалін законодавчого регулювання» [1103, с. 58].

свобод чи інтересів» (абзац перший частини другої статті 122 КАС України [361]; курсив наш. – Ю.К.). В умовах чинності нормативного акта, який неможливо оскаржити, не може йти мова про гарантії дотримання принципів виборчого права, а отже, принципу справедливих виборів. Вважаємо, що для уникнення такої ситуації необхідно або звужити застосування перепиняльних строків оскарження виключно до *розпорядчих* рішень ЦВК, або законодавчо заборонити приймати нормативні акти ЦВК під час виборчого процесу¹⁸.

5.2.2. Нейтральність (безсторонність) влади

Для дотримання принципу справедливих (тобто чесних у широкому сенсі) виборів недостатньо самих лише законодавчих норм: закон може лише забезпечити (або не забезпечити) відповідні нормативні передумови та засоби. Вирішальне значення має практика застосування норм виборчого законодавства як суб'єктами виборчого процесу, так і владними суб'єктами – юрисдикційними органами (виборчими комісіями, судами) і, зрештою, органами влади та їх посадовими особами, яким, взагалі кажучи, втручання у виборчий процес (окрім питань організаційно-матеріального забезпечення підготовки виборів) законом заборонене. Винятком тут є органи адміністрування виборів, нормативне регулювання яких складає окремий інститут виборчого права; йому присвячений окремий розділ нашого дослідження.

Заборону втручання суб'єктів владних повноважень у виборчий процес (окрім здійснення повноважень щодо фінансово-матеріального та зрідка організаційного його забезпечення) іноді кваліфікують як *принцип нейтральності влади*; цей принцип, без сумніву, слід розглядати як інституційний принцип виборчого процесу (див., наприклад, [512, 277-278]) – «проекцію» принципу чесних (справедливих) виборів на правовий інститут виборчого процесу (див. підрозділ 5.2.2); водночас, як уже зазначалося вище, ця вимога знаходить свій вияв і в контексті принципу вільних виборів як заборона участі суб'єктів владних повноважень у проведенні передвиборної агітації (див. підрозділ 4.2.2).

Вимога нейтральності, безсторонності, неупередженості влади стосовно виборів у цілому належить до міжнародних виборчих стандартів. Нейтральність органів влади щодо виборчого процесу в термінології Венеціанської комісії вважається однією з процесуальних гарантій дотримання основних стандартів демократичних виборів. Так, Кодекс належної практики у виборчій справах Венеціанської комісії коротко проголошує: «державні органи зобов'язані дотримуватися нейтральності» [363, с.148]. В іншому документі Комісія зазначає: «Відповідно до принципу нейтральності, який гарантує рівні умови для всіх політичних конкурентів і забезпечує безсторонню поведінку державних службовців протягом усього виборчого процесу, важливо, щоб органи влади усіх рівнів залишалися осторонь виборчого процесу для того, щоб уникнути будь-якого втручання і гарантувати справедливість та безсторонність протягом усього виборчого процесу» [217, с.421].

Доцільно звернути увагу, що вимога нейтральності (безсторонності) влади виводиться Венеціанською комісією у зазначених документах із різних принципів виборчого права: якщо Кодекс належної практики у виборчих справах пов'язує цю вимогу з принципом вільних виборів, то Доповідь про зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів – із принципом рівного виборчого права. Подібні міркування стосовно включення вимог чесних виборів до складу принципів вільних виборів чи рівного виборчого права як вимоги недискримінації ми вже наводили вище. Неважко побачити, що дискримінація кандидатів та суб'єктів їх висування порушує також і принцип загаль-

¹⁸ Остання пропозиція, реалізована у проектах Виборчого кодексу, розроблених за участі автора [875; 878], вимагає також визнання права на оскарження таких актів *потенційних* кандидатів чи політичних партій, які *мають намір* висувати кандидатів, оскільки поза виборчим процесом не існує суб'єктів, чії права, свободи чи інтереси можуть бути безпосередньо порушені подібними нормативними актами.

ного виборчого права (в аспекті пасивного та номінаційного виборчих прав). Це слугує ілюстрацією того, що принцип справедливих виборів дійсно має своїм змістом вимогу дотримання усіх основних принципів виборчого права, а отже, неявно виступає у вигляді узагальненого, комплексного принципу виборчого права.

Неприпустимість втручання органів державної влади у перебіг виборчого процесу підкреслив Конституційний Суд України. Аналізуючи на предмет відповідності Конституції України Постанову Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» [862], Суд зазначив: «При здійсненні такого моніторингу Комісія не має права втручатися у виборчий процес» [958]. Тим не менше заборона втручання у виборчий процес у першу чергу має стосуватися органів та посадових осіб *виконавчої* влади. Участь депутатів представницьких органів (у тому числі народних депутатів України), заборонити неможливо через те, що вони завжди є безпосередніми учасниками політичних відносин і політичної конкуренції. Що ж стосується судової влади, то заборона втручання у перебіг виборчого процесу повинна поширюватися на суддів поза межами здійснення ними повноважень із розгляду виборчих спорів. Така заборона впливає із принципу незалежності суду; зрештою, частина друга статті 127 Конституції забороняє суддям брати участь у будь-якій політичній діяльності [432].

Заборона втручання суб'єктів владних повноважень у перебіг виборчого процесу прямо передбачена вітчизняним виборчим законодавством. Так, Закон «Про вибори народних депутатів України» забороняє «втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, передбачених цим Законом»¹⁹ (пункт 2 частини п'ятої зазначеної статті) та вимагає рівного і неупередженого (тобто нейтрального) ставлення зазначених органів, їх посадових та службових осіб до суб'єктів виборчого процесу (пункт 3 частини п'ятої зазначеної статті) [734]. Аналогічні положення містять пункти 2 та 4 частини четвертої статті 3 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункти 2 та 3 частини четвертої статті 4 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Хоча ці положення формулюються законодавством у контексті принципу рівного виборчого права, тим не менше, вони мають більш широке значення і конкретизуються в інших приписах виборчого законодавства. Так, наприклад, пункт 6 частини другої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] (та, аналогічно, пункт 7 частини другої статті 11 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункт 6 частини другої статті 11 Закону «Про місцеві вибори» [808]) формулює цю вимогу як інституційний принцип виборчого процесу. У рамках інституту виборчих комісій вимога нейтральності (безсторонності) влади також набирає форми інституційного принципу – заборони втручання у їх діяльність і навіть заборону присутності представників влади на засіданнях виборчих комісій (див. частину четверту статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] та аналогічні положення інших виборчих законів).

Вимога невтручання органів публічної влади та їх посадових і службових осіб характерна для виборчого законодавства багатьох держав; проте обсяг відповідного регулювання

¹⁹ Бланкетне формулювання щодо винятків, коли можливе втручання зазначених органів у виборчий процес, вважаємо надто широким, таким, що залишає можливість у подальших нормах закону передбачити таке втручання. Вважаємо, що можливий розсуд законодавця тут слід істотно звужити. Пізніші законопроекти, розроблені за участю автора, містять формулювання «за винятком здійснення повноважень, передбачених цим Законом» (див., наприклад, пункт 2 частини п'ятої статті 5 законопроекту № 1068-2 [882], пункт 2 частини п'ятої статті 14 проекту Виборчого кодексу 2015 р. [878]). Таке формулювання передбачає, що лише *повноваження*, надані законом, а не власна дискреція, дозволяють владним суб'єктам виконувати ті чи інші функції у виборчому процесі. Можливо, цю дискрецію слід звужити ще більше, підкреслюючи, що відповідні суб'єкти у зазначених випадках здійснюють не спеціальні, а загальні повноваження (хоча і стосовно забезпечення виборів), надані їм не виборчим законодавством (яке лише конкретизує ці завдання), а їх загальним статусом.

національними виборчими законами істотно відрізняється. Так, Федеральний закон РФ «Про основні гарантії...» вимагає невтручання владних суб'єктів у діяльність виборчих комісій (частина сьома статті 3 зазначеного закону [582]); А. Борисов називає цю вимогу «принципом» [97, с.68], кваліфікуючи її по суті як принцип інституту органів адміністрування виборів. Слід зазначити, що російська доктрина виборчого права відносить органи державної влади, органи місцевого самоврядування до кола *суб'єктів виборчого процесу*²⁰ (див., наприклад, [58, с.661; 67, с.25; 266, с.158; 273, с.240]). У межах такого розуміння і визнання за владними суб'єктами виборчо-процесуальної дієздатності уявлення про невтручання органів влади у виборчий процес навряд чи може бути послідовно реалізоване.

Виборчий кодекс Польщі не приділяє значної уваги вимозі нейтральності суб'єктів владних повноважень у виборчому процесі (за винятком заборони агітації у приміщеннях органів державної влади чи самоврядування, а також питань фінансування виборів). Водночас польські науковці не оминають цього питання. Так, С. Бучковський звертає увагу (в контексті принципу вільних виборів, який у польській доктрині охоплює і сферу чесних виборів) не лише на «чесне проведення усіх виборчих процедур», але й на «невтручання держави у виборчий процес» [1253, s.219]. Г. Кришень стверджує, що «засади рівності можливостей та чесної виборчої конкуренції детермінують... неодмінність зайняття органами публічної влади нейтрального становища щодо учасників виборчої конкуренції. Неприпустимо, щоб вони надавали переваги певним політичним силам або певним групам кандидатів, а тим більше їх підтримували» [1385, s.39].

До законодавчих вимог, які забезпечують нейтральність влади щодо суб'єктів виборчого процесу, належать також обмеження щодо участі органів влади, їх посадових і службових осіб у передвиборній агітації. Відповідно до запропонованої нами класифікації (див. підрозділ 4.2.1), суб'єкти владних повноважень складають третю групу суб'єктів інформаційної діяльності у виборчому процесі, для якої заборонене поширення під час виборчого процесу інформації, що впливає (може впливати) на формування змісту волі виборців.

Втручання суб'єктів владних повноважень у виборчий процес поза межами їх законних повноважень несе серйозну загрозу демократичному характеру виборів, дотриманню основних принципів виборчого права. Як зазначають дослідники, «до визначальних чинників, що обумовлюють, спричиняють, гальмують чи навіть унеможливають процес подальшої демократизації публічної влади в Україні, варто віднести також (а можливо, й у першу чергу) втручання у виборчий процес (починаючи від надмірного адміністрування і закінчуючи спробами позаправового “корегування” результатів голосування)» [190, с.97]. Протиправний вплив органів державної влади на виборчий процес кваліфікується як «деструктивна політична технологія», відома в Україні під назвою «адміністративний ресурс» [569, с.334], тобто протиправне (а в деяких випадках і злочинне) втручання у процес народного волевиявлення.

Як зазначає Венеціанська комісія, «одним з найбільш важливих структурних повторюваних викликів, на які регулярно звертається увага у звітах місій зі спостереження за виборами у більшості країн, де проводиться спостереження, є зловживання під час виборчих процесів адміністративними ресурсами, які також називають публічними ресурсами. Ця практика є стійким і поширеним явищем у багатьох європейських країнах, у тому числі в країнах з усталеними традиціями проведення демократичних виборів» [217, с.415].

Звернемо увагу на певні особливості термінології зазначеного документа. Під *адміністративними ресурсами* Венеціанська комісія розуміє матеріальні і нематеріальні ресурси, які перебувають у розпорядженні посадових осіб органів влади та державних

²⁰ Очевидно, під впливом російської доктрини виборчого права цю позицію повторюють і деякі вітчизняні дослідники; див., наприклад, [732, с.121].

службовців внаслідок їх посадового становища: людські, фінансові, матеріальні, натуральні (як окремі послуги за соціальними програмами, у тому числі товари та матеріальні ресурси) та інші нематеріальні ресурси, а також ресурси, які вони мають у формі престижу або впізнаваності громадськістю за рахунок їхнього становища як виборних або публічних посадових осіб, що можуть трансформуватися в політичну та інші форми підтримки [217, с.419-420]. Європейські дослідники відносять до зазначених ресурсів такі категорії: законодавчі ресурси; регуляторні ресурси; інституційні ресурси (у тому числі людські); ресурси примусу; фінансові ресурси; ресурси засобів масової інформації, ресурси публічної власності [1360, р.15]. Подібне розуміння адміністративних ресурсів пропонує А. Селіванов, який говорить про «наявні і доступні владі “адміністративні ресурси”»: фінансові, матеріальні, контрольні, ревізійні, благодійні, розрахункові, фіскальні, соціально-адресні. Вагому роль відіграють і адміністративно-правові ресурси» [1002, с.255]. Цікавим у контексті виборів є підкреслення науковцем існування «законодавчого адмінресурсу» з метою отримання переваг під час виборів [1002, с.257]. На таку можливість звертають увагу й інші дослідники: «правлячі партії можуть зловживати своєю владою для прийняття виборчих законів із такими положеннями, які надають перевагу їх власним політичним інтересам» [1360, р.16].

Запропоноване розуміння адміністративних ресурсів (у всій їх сукупності) ставить проблему розмежування «використання адміністративних ресурсів для належного функціонування інституцій та їх розподілу для підтримки чи проти певної політичної партії чи кандидата» [1350, р.9]; іншими словами, правомірного (легального) та протиправного використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні суб'єктів владних повноважень.

Проте у вітчизняному політичному дискурсі і науковій літературі поняття «адміністративний ресурс» прийнято вживати виключно у негативному сенсі, як явище протиправних діянь під час виборчого процесу (див., наприклад, [125, с.188]) з боку тих, хто не має статусу суб'єкта виборчого процесу, а отже, не має власних суб'єктивних прав і законних інтересів у виборчому процесі, із використанням власного службового становища. У цьому контексті мова йде перш за все про органи влади та їх посадових осіб, а також про керівників (посадових осіб) підприємств, закладів, установ, організацій.

Одне з перших визначень «адмінресурсу» у такому сенсі належить О. Барабашу, який позначав цим терміном «вплив [на перебіг виборчого процесу. – Ю.К.] силою владних повноважень або владного авторитету посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, будь-яких підприємств, організацій установ» [42, с.55]. А. Селіванов пропонує розглядати «“адмінресурс” як силу влади, здатної спрямувати процес виборчої кампанії у потрібному напрямі» [1002, с.258]. За Ю. Шведею, адміністративний ресурс – «комплексне поняття, яке характеризує набір чинників і механізмів, що сприяють активному впливу владних структур на хід та результати виборів» [1208, с.124]. М. Бучин відносить протиправне втручання суб'єктів владних повноважень у виборчий процес чи, ширше, політичний процес у цілому, до «адміністративного ресурсу у широкому значенні»; у вузькому значенні, за поглядами дослідника, – це «наявність у суб'єкта виборчого процесу у силу його приналежності до влади додаткових ресурсів, які дозволяють йому здійснювати законний чи незаконний вплив на виборчий процес і волевиявлення виборців з метою досягнення особистих чи групових цілей» [102, с.56, 57]. За визначенням Н. Ніколаєнко, «адміністративний ресурс – це реалізація особою, яка перебуває на державній службі, своїх владних можливостей з метою надання не передбачених законом переваг або обмежень суб'єктам виборчого процесу та суттєвий вплив в силу своїх повноважень на весь хід виборів» [569, с.41]. У цьому сенсі прийняте в Україні поняття «адміністративний ресурс» відповідає поняттю «зловживання адміністративними ресурсами» у термінології Венеціанської комісії.

Законодавча заборона «адмінресурсу» у такому значенні відповідає вимозі нейтральності (безсторонності) суб'єктів владних повноважень у виборчому процесі та встановлена уже згаданим вище положенням, яке забороняє втручання суб'єктів владних повноважень у перебіг виборчого процесу. У зв'язку з цим «адміністративний ресурс» повинен кваліфікуватися як протиправне явище. Дослідники слушно вказують на безпосередній зв'язок адміністративного ресурсу і корупції, кваліфікуючи адмінресурс як «один із головних механізмів реалізації політичної корупції» [569, с.45]. Це цілком узгоджується з позицією Венеціанської комісії, яка стверджує: «У своєму найгіршому вигляді зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (коли здійснюється обмін послуг на переваги) є злочином і серйозним виявом корупції в країні» [217, с.454]. Неважко бачити, що запропоноване визначення адміністративного ресурсу безпосередньо корелює із змістом диспозиції статті 364 («Зловживання владою або службовим становищем»²¹) Кримінального кодексу України [461]. На цій підставі розглядаємо термін «адміністративний ресурс» як евфемізм, який «прикриває» здійснення службового злочину.

Спорідненим із «класичним» адмінресурсом явищем є використання можливостей суб'єкта владних повноважень посадовими особами, які балотуються на виборах. Венеціанська комісія не розрізняє цих двох ситуацій, розглядаючи «зловживання публічними ресурсами» як «протиправну поведінку державних службовців, посадових осіб, політичних кандидатів та партій, спрямовану на використання службового становища чи зв'язків з владними інституціями [курсив наш. – Ю.К.], метою якої є вплив на результати виборів», і спеціально підкреслює, що «публічні посадові особи, які балотуються на такі [виборні. – Ю.К.] посади, не повинні користуватися своїми посадовими можливостями при агітації чи коли вони діють як кандидати» [217, с.418, 421]. Тим не менше, незважаючи на спільну мету і близький характер, вважаємо, що такі дві ситуації відрізняються принципово (з точки зору їх кваліфікації) через різних суб'єктів цих зловживань: у другому випадку мова йде про діяльність суб'єкта виборчого процесу, тоді як у першому («класичний» адмінресурс) – про дії суб'єктів, які не мають власних прав і законних інтересів у виборчому процесі і яким втручання у виборчий процес прямо заборонено. Проте слід зазначити, що така відмінність проявляється, по суті, лише у проведенні передвиборної агітації; у всіх інших відношеннях (у тому числі у фінансуванні виборчих заходів, тиску на членів виборчих комісій чи підкупі виборців) кваліфікація протиправного втручання у виборчий процес не повинна залежати від наявності у правопорушника статусу суб'єкта виборчого процесу.

Вітчизняне законодавство містить окремі прямі заборони щодо зловживань посадових та службових осіб, зареєстрованих кандидатами на виборах, із використанням свого службового становища під час виборчого процесу. Так, Закон «Про вибори народних депутатів України» забороняє використовувати для агітаційних цілей службові приміщення, засоби транспорту і зв'язку чи інші матеріальні ресурси «за місцем роботи»²², а також інформаційні і людські ресурси – наради, збори колективу і т. п. Проте заборона

²¹ На певне ускладнення кваліфікації відповідних злочинів може чинити вплив новела, що стосується приміток 3 та 4 до статті 364 Кримінального кодексу України, яка (на відміну від попередньої редакції) зводить розуміння істотної шкоди та тяжких наслідків виключно до грошового виміру, що навряд чи може бути застосоване до виборчих зловживань [461]. На нашу думку, такі новели є ще одним прикладом погіршення законодавчого регулювання через непродумані наслідки дій законодавця.

²² Слід визнати певну обмеженість формулювання «за місцем роботи» щодо заборони використання публічних ресурсів, що відкриває можливість легального використання таких ресурсів «не за місцем роботи», наприклад, ресурсів іншого органу влади. Венеціанська комісія акцентує на забороні «зловживання публічними ресурсами» взагалі, безвідносно до «місця роботи» відповідного кандидата (див., наприклад, параграф 13 та пункт VI.ІІ.2 зазначеної вище Доповіді [217, с.420, 459]). Проте необхідно взяти до уваги, що використання ресурсів за «чужим» місцем роботи є наслідком також порушення загальної вимоги нейтральності влади і заборони втручання у перебіг виборчого процесу з боку «іншої» посадової особи чи відповідного органу влади.

використовувати для діяльності, пов'язаної з передвиборною агітацією, інших працівників (посадових та службових осіб) органів публічної влади поширюється виключно на їх робочий час (частина двадцять друга статті 74 [734]). Таке послаблення природного обмеження прямо пов'язане із розглянутою вище (у контексті принципу вільних виборів) проблемою обмеження права на участь у передвиборній агітації посадовців органів влади лише робочим часом (див. підрозділ 4.2.2). Аналогічне послаблення заборони на використання «трудових ресурсів» (лише в межах «робочого часу») передбачене пунктом 2 частини першої статті 64 Закону «Про вибори Президента України» [739], пунктом 3 частини першої статті 60 Закону «Про місцеві вибори» [808].

У будь-якому варіанті – прямий «адміністративний ресурс» чи зловживання службовим становищем посадової особи, зареєстрованої кандидатом, – такі дії є безпосередньою загрозою демократичним виборам. Вони за своєю суттю є порушенням кількох основних принципів виборчого права (насамперед принципів загального та рівного виборчого права і вільних виборів), засад проведення виборчого процесу, а отже, *порушують принцип справедливих виборів*. Така оцінка поділяється як вітчизняними дослідниками, так і міжнародними експертами. Так, А. Селіванов зазначає: «Підтримка владою виборчого процесу дає на практиці величезні можливості і високу результативність використання “адмінресурсу”» [1002, с.260]. Н. Ніколаєнко стверджує: «адмінресурс є серйозною загрозою побудови демократичної держави, оскільки він відкидає її основний принцип – чесні та прозорі вибори» [569, с.336]. Венеціанська комісія підкреслює необхідність чітко «розмежовувати діяльність, властиву державі, та діяльність політичних партій і кандидатів, передусім посадових осіб», наголошуючи, що «політичні партії, кандидати, публічні засоби масової інформації та публічні посадові особи, які зловживають адміністративними ресурсами, повинні зазнавати санкцій» [217, с.458, 459]. Вважаємо, що виборче законодавство повинне встановлювати повну заборону втручання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб (державних службовців та службовців місцевого самоврядування) у виборчий процес поза межами їх безпосередніх повноважень, встановлених законом²³.

5.2.3. Проблема зловживання виборчими правами

Якщо неправомірне використання у виборчому процесі службового становища і можливостей, з ним пов'язаних, з боку суб'єктів владних повноважень однозначно вважається правопорушенням, то користування виборчими правами невладними суб'єктами для цілей, далеких від виборчих, кваліфікувати значно важче. Однак такі явища створюють істотні загрози для дотримання принципу справедливих виборів.

Останнім часом подібні явища, які лежать на межі правопорушень і які прийнято позначати терміном «зловживання правом», привертають увагу дослідників. Явище зловживання суб'єктивними правами визнане у цивільному праві (де у разі прямого умислу воно має назву «шिकана»); у сфері публічного права воно викликає неоднозначне ставлення та кваліфікацію. Проте його існування у сфері виборчих правовідносин як «зловживання суб'єктивними виборчими правами» практично не викликає сумніву [29, с.204; 38, с.130].

Зловживання правом, за загальної його оцінки як негативного явища, по-різному кваліфікується науковцями. Так, О. Рогач вважає, що зловживання правами наявне, якщо користування правами здійснюється «всупереч законним інтересам інших осіб» [983,

²³ Така заборона, яка може стосуватися лише *похідних* виборчих прав, не має розглядатися як обмеження *конституційних* виборчих прав відповідної категорії громадян, оскільки не зачіпає реалізацію ними (на їх розсуд) як права голосу, так і пасивного виборчого права. Її припустимість у контексті принципів виборчого права та міжнародних виборчих стандартів можна обґрунтувати тим, що вона є значно слабшим обмеженням, аніж передбачене інститутом невиборності, цілком сумісним із цими принципами (див. підрозділ 2.4.9).

с.191]. Зауважимо, що таке розуміння дещо занижує оцінку суспільної небезпеки цього явища: як засвідчує практика проведення виборів, зловживання правом часто порушує не лише *законні інтереси*, але й *суб'єктивні права*. Зокрема, С. Погребняк виводить заборону зловживання правом із «конституційних положень, згідно з якими здійснення прав і свобод людини не повинне порушувати права і свободи інших осіб» [650, с.127], тобто із загального положення, яке закріплене у статті 23 Конституції. Слід погодитися, що «зловживання правом саме по собі та зловживання правом у публічно-правовій сфері зокрема належать до найнегативніших явищ сучасної конституційно-правової дійсності, оскільки суттєво нівелюють значення права як соціальної цінності, становлять істотну загрозу конституційній законності та правопорядку, підривають основи існуючого конституційного ладу України» [116, с.256].

Особливістю зловживання правом є те, що для його здійснення необхідно бути суб'єктом відповідного права; у випадку виборів такими носіями права є суб'єкти виборчого процесу. М. Афанасьєва слушно підкреслює, що при зловживанні суб'єктивним виборчим правом (точніше, правами суб'єкта виборчого процесу) відповідне право реалізується «формально у межах виборчого законодавства, але не у відповідності з сутністю, метою виборчої норми, з порушенням загальних принципів виборчого процесу» [29, с.207] і, додамо, основних принципів виборчого права. Зловживання виборчими правами має наслідком не просто шкоду правам і законним інтересам інших суб'єктів; що принципово важливо, при цьому настає «спотворення політико-правових цінностей, загроза стабільності виборчої системи» [29, с.207].

Зловживання виборчими правами на практиці може мати місце з боку суб'єктів виборчого процесу кожного виду. Продаж голосу виборцем [38, с.131], висування у ролі «технічного» кандидата (у тому числі «кандидата-двійника») [29, с.208; 569, с.122]; участь у виборах «технічної партії», яка виступає сателітом, що обслуговує інтереси партії-«патрона», – усе це формально законні дії, спрямовані, однак, зовсім не на ті цілі, для яких призначені належні суб'єкту права. Такі дії спрямовані на надання необґрунтованих переваг чи безпідставних перешкод для певного кандидата чи партії, порушують умови вільного волевиявлення або спотворюють його зміст. Прикладами результатів зловживань правом можуть бути неодноразові деформації складу виборчих комісій, наприклад, на виборах Президента України 2004 р. (див. [78]), чи згадані вище проблеми складу виборчих комісій на виборах 2012 р., коли два з основних конкурентів на виборах (і їх майбутні переможці) були повністю позбавлені представництва в окружних виборчих комісіях. До виборчих зловживань слід віднести також використання маніпулятивних виборчих технологій (див. [107]).

Дослідники слушно відзначають правову нечіткість (оціночний характер) категорії «зловживання правом»: розмежування належного користування правом і зловживання ним лежить у сфері «духу», а не «букви» закону (саме це підкреслено формулюванням статті 23 Конституції [432]). Проте проблема виборчих зловживань існує, й еволюція виборчого законодавства значною мірою спричинена пошуками її розв'язання. Надання дискреції юрисдикційних органів (насамперед суду), які могли б забезпечити дотримання «духу» права у боротьбі із зловживаннями виборчими правами, засвідчило свою неспроможність розв'язати проблему. Однак навряд чи також здійсненне завдання «описання формальних зловживань виборчим правом і закріплення рамкової статті про недопустимість зловживання під час виборів» [29, с.209; 1037, с.138]; можна погодитися, що наявність законодавчої заборони зловживання правом, яка застосовується на основі суб'єктивної оцінки при правозастосуванні, «може нашкодити міцності правопорядку, створити небезпечну невизначеність у користуванні виборчими правами і викликати набагато більше

небажаних наслідків, ніж бажаних» [38, с.127]. Отже, простих нормативно визначених способів заборони зловживанням виборчими правами не існує.

Розвиток вітчизняного виборчого законодавства у пошуках засобів боротьби із зловживаннями виборчими правами ішов двома шляхами. З одного боку, певні бар'єри на шляху таких зловживань створюються чітким і достатньо детальним регулюванням виборчих процедур та застосуванням «норм-запобіжників» (див. підрозділ 5.3). З іншого боку, такий розвиток відповідає загальній еволюції права; як зазначає І. Советніков, «більшість діянь, сьогодні заборонених законом, колись були зловживаннями правом. Сьогоднішні зловживання – завтрашні правопорушення, які повинні бути в майбутньому заборонені в законі» [1038, с.45]. Ці шляхи пов'язані; деталізація законодавчого регулювання та запровадження спеціальних норм-запобіжників частково перетворюють зловживання правами на правопорушення. Однак додаткову роль тут відіграє зростання правосвідомості учасників виборчих правовідносин і формування атмосфери суспільної нетерпимості до подібних явищ.

Проблема зловживання виборчими правами достатньо складна і в повному обсязі заслуговує окремого вивчення, що виходить за межі нашого дослідження.

5.2.4. Спостереження за виборами

Роль інституту спостереження за виборами для забезпечення публічності та відкритості виборчого процесу, а отже, для забезпечення чесного і справедливого характеру виборів сьогодні загально визнана. Спостереження, поєднане із правом на оскарження правопорушень, стає ефективним засобом боротьби за дотримання правового (законного) характеру виборів, проти зловживань, фальсифікацій та інших виборчих правопорушень. Вітчизняні науковці обґрунтовано визнають важливість цього інституту. М. Смокович розглядає спостереження за виборами як контроль громадянського суспільства за виконанням обов'язку держави щодо проведення виборів [1032, с.11]. Як зазначає О. Марцеляк, «участь спостерігачів на виборах є важливою гарантією прозорості виборів, обов'язковим складником їх демократичності» [512, с.428]. На думку Ф. Веніславського, «одна з найбільш дієвих гарантій проведення чесних виборів... – інститут офіційних спостерігачів, головною метою якого є здійснення незалежного контролю за перебігом усіх стадій виборчого процесу» [255, с.431].

Отже, спостереження за виборами – особлива функція *публічного контролю* за правомірністю (відповідністю до вимог закону) перебігу виборчого процесу, яка полягає у *праві доступу суб'єктів, уповноважених на спостереження, до всіх дій і рішень, пов'язаних з виборчим процесом, та можливості їх оскарження*. Слід підкреслити, що така врегульована у правовому відношенні функція є специфічною саме для виборчого процесу; інші види юридичних процесів не знають офіційного спостереження у настільки безпосередньо вираженому вигляді із його окремим суб'єктом та спеціальним правовим статусом останнього.

Визнаючи важливість інституту спостереження за виборами, деякі дослідники навіть підносять вимогу обов'язковості спостереження на рівень принципу виборчого права. Так, Л. Берлявський говорить про «принцип національного і міжнародного спостереження за процедурою виборів» [62, с.63], А. Зінов'єв та І. Поляшова – навіть про «принцип контролю за перебігом організації і проведення виборів» [266, с.113]. Проте про окремий принцип виборчого права тут не може йти мови; вимога ефективного спостереження за виборами повністю вписується у систему вимог принципу чесних (справедливих) виборів як його складова.

Підкреслимо, що в концепції «принципу контролю за перебігом організації та проведення виборів» (а не *спостереження за виборами*), запропонованій А. Зінов'євим та І. Поляшовою, вбачаємо певну підміну понять. У поняття «контролю» у цьому контексті дослідники включають, зокрема, «державний контроль», який «здійснюється Конституційним Судом РФ, судами загальної юрисдикції, виборчими комісіями, органами внутрішніх справ» [266, с.114, 224]; на думку деяких науковців, лише «громадський контроль може здійснюватися, наприклад, через спостерігачів» [273, с.116]. Вважаємо уявлення про «державний контроль за виборами» певним перебільшенням ролі зазначених державних органів в організації та проведенні виборів. Погоджуючись із важливістю контрольних повноважень виборчих комісій і значенням судового контролю, підкреслимо, що останній здійснюється під час виборів виключно з ініціативи суб'єктів виборчого процесу, які здійснюють функції спостереження, а отже, є *похідним від спостереження*. Не можна також не брати до уваги, що, відповідно до доктрини конституційного контролю, прийнятої в Україні, Конституційний Суд здійснює конституційний контроль *законодавства*, а не *організації і проведення виборів*. Нарешті, відповідно до вітчизняної доктрини виборчого права та вітчизняного виборчого законодавства, контрольна діяльність органів внутрішніх справ, працівникам яких заборонено втручатися у виборчий процес, обмежена у цьому контексті функціями охорони (у тому числі громадського порядку) та відкриттям і здійсненням проваджень щодо вчинених виборчих правопорушень (насамперед злочинів); останнє лише опосередковано пов'язане з виборчим процесом, оскільки, як правило, відповідні провадження та притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності відбуваються поза його процедурними та часовими межами.

Венеціанська комісія вказує на широке розуміння спостереження за виборами, яке «існувало завжди як елемент, властивий демократичним виборам. Усі демократичні вибори засновані на існуванні прав і свобод, які дозволяють *політичним акторам* [курсив наш. – Ю.К.] брати більш чи менш активну участь у майже всіх складових виборчого процесу, аналізувати та оскаржувати практично усі рішення, які складають цей процес» [210, с.263]. Зауважимо, що *державний контроль за виборами* цим формулюванням не передбачений.

Вітчизняне виборче законодавство забезпечує широкі можливості спостереження, надаючи відповідні права основним *суб'єктам виборчого процесу* – кандидатам та суб'єктам їх номінації – як безпосередньо, так і через їх законних представників у виборчому процесі – представників у Центральній виборчій комісії, довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб партій (на місцевих виборах – організацій партій), спеціально призначених «партійних» спостерігачів²⁴.

Однак, як зазначає Венеціанська комісія, «ця традиційна концепція виявилася недостатньою при застосуванні до “нових” демократій... Багато з цих демократій народилися у попередніх авторитарних чи тоталітарних режимах, де вибори були добре відомі. Проте вони були інструментом не свободи, а посилення гніту та політичного панування». У цьому сенсі спостереження за виборами у вузькому розумінні (тобто *громадське спостереження*, яке здійснюється не від імені зацікавлених суб'єктів виборчого процесу, а від нейтральних інститутів громадянського суспільства), запропонованому Венеціанською

²⁴ Див., наприклад, частини тринадцяту та чотирнадцяту статті 75, частину тринадцяту статті 76, статтю 78, частину першу статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; частину десяту статті 66, статті 68 і 91 Закону «Про вибори Президента України» [739], частини п'ятнадцяту та шістнадцяту статті 61, частину одинадцяту статті 63, статтю 64, частину першу статті 94 Закону «Про місцеві вибори» [808], а також частину першу статті 273 КАС України [361], якими визначені можливості спостереження та оскарження зазначених суб'єктів під час виборчого процесу. Звернемо увагу, проте, на брак уніфікованого визначення різними виборчими законами обсягу повноважень зазначених осіб щодо спостереження за виборами.

комісією, дійсно адресоване «новим» демократіям, які відкинули недемократичні системи [210, с.263, 265].

Питання спостереження за виборами за останні десятиліття стало предметом значної уваги з боку основних міжнародних організацій через розробку різноманітних стандартів спостереження, закріплених актами «м'якого права». Як уже згадувалося, європейські стандарти демократичних виборів відносять спостереження до процесуальних гарантій дотримання основних засад виборчого права (див. пункт II.3.2 Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.151, 172]); саме в цьому сенсі можна стверджувати, що спостереження є засобом реалізації принципу чесних (справедливих) виборів [332, с.41]. Доктрина спостереження за виборами як засобу забезпечення вільних і чесних виборів розроблена, зокрема, Венеціанською комісією у низці її документів. Зокрема, у Висновку щодо проекту Конвенції АОВЦСС про виборчі стандарти Комісія вказала три шляхи забезпечення легітимності «вільних, чесних, справжніх, коротше кажучи, демократичних виборів»²⁵: «один із них полягає у наявності виборчої адміністрації, яка діє з дотриманням вже зазначених принципів незалежності й безсторонності, також пов'язаними з принципом верховенства права. Інакше кажучи, це технічний контроль норм, який здійснюється органом, що не бере участі у політичній боротьбі та “відчуженість” якого забезпечується різними положеннями (склад, прийняття рішень, статус членів...). Другий спосіб – це, звісно, “внутрішній контроль”: кандидати, партії та коаліції, які беруть участь у виборчій боротьбі, призначають своїх представників та спостерігачів на увесь виборчий процес, так що вони могли б доповісти про будь-які можливі порушення демократичних норм і навіть подавати скарги до компетентних органів (адміністративних або судових) з метою отримання рішення щодо будь-якого конфліктного питання. Таким чином, це контроль, який ґрунтується на партійному захисті різних інтересів, притаманних виборчому процесу. Однак існує ще й третій спосіб, обумовлений загальним суспільним контролем. Якщо виборчий процес підпорядкований принципам публічності та відкритості, в принципі, існує цілком загальний контроль, який може ставати особливо явним у таких моментах, як голосування чи підрахунок голосів, які загалом повинні бути відкриті для громадян» [136, с.196]. Зауважимо, що перший із зазначених способів контролю виходить за межі спостереження; два інші відповідають двом категоріям «внутрішніх» спостерігачів.

Вітчизняні дослідники вирізняють різні категорії спостерігачів за виборами, які відрізняються статусом, різними за природою суб'єктами їх номінації, дещо іншими завданнями у виборчому процесі. В основному за критерій класифікації приймається природа суб'єкта, який подав кандидатуру спостерігача; інші характеристики вважаються наслідком основного критерію. Коментатори Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. розрізняли три різні групи спостерігачів за суб'єктом, якого представляє спостерігач, – від партій (блоків), списки кандидатів яких балотуються за пропорційною складовою; від кандидатів в одномандатних округах; від іноземних держав та міжнародних організацій [404, с.255]. Законом в редакції 2005 р. три групи спостерігачів вирізнялися не лише за суб'єктом – від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу; від громадських організацій; від іноземних держав та міжнародних організацій, – але й за статусом [405, с.460; 557, с.451]. Коментатори Закону 2011 р. вирізняють п'ять категорій спостерігачів: від партій, списки кандидатів від яких зареєстровані за пропорційною складовою виборчої системи; від кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах; від громадських

²⁵ Деякі науковці пов'язують інститут спостереження за виборами лише із принципом вільних виборів (див., наприклад, [57, с.271; 434, с.516]. Таку позицію можна пояснити недостатньо чітким розмежуванням принципів вільних і чесних виборів, характерним для багатьох дослідників. Проте неважко побачити, що спостереження не меншою мірою є інструментом забезпечення інших принципів виборчого права – загального і рівного виборчого права, таємності та особистого характеру голосування, – тобто відповідає широкому розумінню принципу чесних (справедливих) виборів.

організацій; від іноземних держав; від міжнародних організацій [255, с.431]. Зауважимо, що останній, найбільш деталізований підхід стимулює подальший поглиблений поділ останньої категорії на дві групи – спостерігачів від міжнародних *міжурядових* організацій та від міжнародних *неурядових* організацій²⁶; правова природа таких суб'єктів номінації істотно відрізняється.

Неважко побачити, що такі класифікації груп (категорій) спостерігачів істотно залежать від виборчої системи, яка застосовується на відповідних виборах (2002 р. – «змішана» виборча система, 2006 р. – пропорційна система закритих списків; 2012 р. – повернення до «змішаної» системи) і яка впливає на перерозподіл повноваження номінувати спостерігачів між суб'єктами пасивного і номінаційного виборчого права. Водночас такі класифікації не надають достатньої уваги статусу (обсягу прав і повноважень) відповідної категорії спостерігачів. Однак останній критерій, на наше переконання, значно важливіший, аніж суб'єкт номінації спостерігача. Так, наприклад, обсяг повноважень спостерігачів від партій та від кандидатів, передбачений як статтею 60 Закону 2001 р. [730], так і статтею 78 чинної редакції Закону [734], ідентичний. У зв'язку з цим їх доцільно об'єднати в єдину категорію «спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу», маючи на увазі, звичайно, лише *уповноважених суб'єктів* – кандидатів та/або партії (місцеві організації партій у разі місцевих виборів).

Що стосується *спостерігачів від громадських організацій*, то за Законом «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. їх статус істотно відрізнявся від статусу «партійних» спостерігачів: на відміну від першої категорії, спостерігачі від громадських організацій не вважалися суб'єктами виборчого процесу (стаття 12, частина тринадцята статті 76 Закону [765]) і, зокрема, не мали права на оскарження у повному обсязі. Коментуючи відповідні положення статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р., ми зазначали: «Офіційний спостерігач від громадської організації... не є суб'єктом виборчого процесу як спостерігач..., однак є виборцем і має усі права виборця як суб'єкта виборчого процесу» [557, с.451]. Зокрема, як ми зазначали, можливість оскарження спостерігачем від громадської організації рішення виборчої комісії про позбавлення такого спостерігача права бути присутнім на засіданні комісії, передбачена частиною чотирнадцятою статті 76 зазначеного Закону [765], у таких умовах «належить не офіційному спостерігачу від громадської організації, який не є суб'єктом виборчого процесу і тому не є суб'єктом звернення зі скаргою..., а *виборцю*, чие право на спостереження... порушене оскаржуваним рішенням» [557, с.468]. Сьогодні, коли спостерігачам від громадських організацій надано статус суб'єкта виборчого процесу (див. пункт 5 статті 12 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 5 статті 12 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункт 6 частини першої статті 12 Закону «Про місцеві вибори» [808]), ці деталі мають лише історичний інтерес. Тим не менше, цілі діяльності спостерігачів цих двох категорій і, відповідно, їх функції дещо відрізняються.

У підсумку досить тривалої еволюції у вітчизняному виборчому праві сформувалися три категорії офіційних спостерігачів²⁷: спостерігачі від кандидатів та партій – суб'єктів виборчого процесу («партійні» спостерігачі), офіційні спостерігачі від громадських організацій («незалежні» або «громадські» спостерігачі) та офіційні спостерігачі від інозем-

²⁶ Слід підкреслити, що Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами, підготована під розділом з виборчої допомоги Департаменту ООН з політичних питань і схвалена Венеціанською комісією, чітко передбачає міжнародне спостереження за виборами як міжнародними *міжурядовими*, так і міжнародними *неурядовими* організаціями [1312].

²⁷ С. Лінецький вказує на три різні аспекти значення інституту спостереження (офіційних спостерігачів) – політичний, правовий та суспільний, які тісно пов'язані між собою [405, с.459-460]; О. Марцеляк додає до цих аспектів також міжнародний [512, с.429-430]. Проте ці аспекти не пов'язані із трьома категоріями спостерігачів. Відмінності цих аспектів, зазначених дослідниками, мають радше політичний (політологічний), а не правовий характер (за винятком міжнародного аспекту).

них держав та міжнародних організацій («міжнародні» спостерігачі)²⁸. Така тричленна класифікація визнана науковцями [512, с.431] та узгоджується з підходом Венеціанської комісії [363, с.172].

Статус спостерігачів, які належать до цих трьох категорій, а також характер і цілі їх діяльності дещо відрізняються. Зауважимо також, що часом перші дві категорії спостерігачів об'єднуються у єдину категорію «внутрішніх» («національних») спостерігачів на противагу «міжнародним»; таке об'єднання набуло особливої актуальності після надання однакового в основному правового статусу «партійним» і «громадським» спостерігачам²⁹.

«Партійні» спостерігачі номінуються зацікавленими суб'єктами виборчого процесу – кандидатами та партіями (місцевими організаціями партій) – суб'єктами їх висування. Їх повноваження не вичерпуються лише правом присутності на засіданнях виборчої комісії чи у приміщенні для голосування на виборчій дільниці при проведенні голосування виборців; будучи повноправними суб'єктами виборчого процесу, незалежними від суб'єкта їх номінації, вони уповноважені вести спостереження за усім перебігом виборчого процесу протягом усього часу їх повноважень (тобто з моменту їх реєстрації), документально фіксувати виявлені порушення й оскаржувати їх від свого імені до відповідної виборчої комісії чи до суду.

Як зазначає Венеціанська комісія, «“внутрішні партійні спостерігачі”... можуть, звичайно, робити свій внесок до справи спостереження за виборами, проте їх втручання може бути проблемним через їх зацікавленість» [210, с.266]. Слід зазначити, що «партійний» характер цієї категорії спостерігачів залишає певний відбиток на їх повноваженнях. Так, при встановленні наявності права присутності офіційного спостерігача на засіданні виборчої комісії береться до уваги факт присутності на такому засіданні іншого представника (кандидата, довіреної чи уповноваженої особи³⁰) від того ж суб'єкта (див. пункт 3 частини третьої статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Аналогічне обмеження встановлене щодо отримання копій підсумкового протоколу виборчої комісії – «з розрахунку не більш як по одній копії протоколу... для кожної партії... кандидата у депутати» (див. частину десятую статті 91 зазначеного Закону [734]). Тим не менше їх функція – публічний контроль дотримання законності у виборах та можливість з власної ініціативи оскаржувати виявлені порушення (незалежно від того, чи вони порушують права і законні інтереси спостерігача чи суб'єкта його номінації) – засвідчує їх самостійний статус, незалежний від суб'єкта номінації³¹. Ця функція настільки важлива і настільки незалежна від інтересів конкретного кандидата чи партії, що офіційні спостерігачі обґрунтовано вважаються *самостійними суб'єктами виборчого процесу*,

²⁸ Див. статті 77-79 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статті 68-70 Закону «Про вибори Президента України» [739], статті 64-67 Закону «Про місцеві вибори» [808].

²⁹ Л. Радченко застосовує як критерій класифікації правовий статус спостерігача, у зв'язку з чим розрізняє лише дві категорії – «внутрішні» або «національні спостерігачі» та «міжнародні спостерігачі» [919, с.230]. Погоджуючись із статусним критерієм класифікації, зазначимо, що визнання лише двох категорій спостерігачів у цьому дослідженні просто пояснюється тим, що Закон «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р., на якому базується цитоване дослідження, не передбачав взагалі категорії спостерігачів від громадських організацій (див. статтю 68 зазначеного Закону [767]).

³⁰ Причиною цього є те, що як кандидат, так і його довірена особа чи уповноважена особа партії мають повноваження офіційного спостерігача (див., зокрема, пункт 5 частини чотирнадцятої статті 75, частину тринадцяту статті 76 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Інші виборчі закони, щоправда, менш чіткі в цьому відношенні; так, Закон «Про місцеві вибори» прямо надає повноваження офіційного спостерігача лише довіреним особам кандидатів (пункт 10 частини одинадцятої статті 63 Закону [808]). Ці положення потребують уніфікації.

³¹ У цьому сенсі існує аналогія між номінуванням офіційних спостерігачів та внесенням кандидатур до складу виборчих комісій. Хоча в обох випадках ініціатива походить з боку зацікавлених суб'єктів – партій та кандидатів, однак характер статусу (обсяг повноважень та заборон) зазначених осіб засвідчує їх певну (принаймні формально юридичну) безсторонність у виборчому процесі.

наділеними власною (незалежною від суб'єкта їх номінації) виборчо-процесуальною правосуб'єктністю. Так, зокрема, скарги чи позовні заяви щодо порушень, виявлених ними під час виборчого процесу, подаються не від імені суб'єкта його номінації (як це має місце у випадку довіреної особи кандидата чи уповноваженої особи політичної партії), а від імені офіційного спостерігача³².

Зазначимо, що «партійність» (тобто потенційна небізсторонність) таких окремо взятих спостерігачів певною мірою компенсується (як це має місце і при «партійному» формуванні виборчих комісій; див. підрозділ 9.5.3) правом вільного спостереження від усіх конкурентних суб'єктів виборчого процесу, а особливо від опозиційних (до чинної влади) кандидатів та/або партій, рівністю статусу усіх спостерігачів незалежно від суб'єкта їх номінації, ускладненим характером прийняття рішення про усунення спостерігача із засідання комісії³³ (двома третинами голосів від складу комісії; див. частину п'яту статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину одинадцятую статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину десятую статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Хоча, на думку Венеціанської комісії, сьогодні «“партійні” спостерігачі повинні сприйматися лише як виняток» [210, с.266], вважаємо, що в умовах вітчизняної виборчої практики вони своїх функцій далеко не вичерпали.

Найбільш повно повноваження «партійних» офіційних спостерігачів щодо оскарження виборчих правопорушень було визначено Законом «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. (див. пункт 3 частини першої статті 103, частину першу статті 112, частину першу статті 116 Закону [765]). Стосовно виборів Президента України Н. Миронов свого часу стверджував, що під час виборів 2004 р. «спостерігачі позбавлені права оскаржити порушення виборчого законодавства, виявлені під час здійснення спостереження» [533, с.46]. Таке твердження базувалося на відсутності згадки про офіційних спостерігачів у статті 91 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [767]; проте воно не цілком відповідало дійсності. Відповідно до статті 12 зазначеного Закону спостерігачі мали статус суб'єктів виборчого процесу, а за статтею 104 цього Закону кожен суб'єкт виборчого процесу мав право оскаржувати рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій чи окремих членів цих комісій. Слід, проте, зазначити, що встановлений Законом «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. обсяг повноважень офіційних спостерігачів став менш чітким порівняно з тим, як його визначали попередні редакції закону (і ці проблеми збереглися у чинній редакції Закону). Так, пункти 5, 6 частини дев'ятої статті 78 зазначеного Закону надають право спостерігачам «звертатися» до виборчої комісії чи до суду щодо усунення порушень Закону, а також подавати складені акти до комісії чи до суду. Щоправда, частина перша статті 108 відносить до потенційних суб'єктів звернення зі скаргою офіційного спостерігача (проте без уточнення, від якого суб'єкта; можна вважати, що й міжнародного спостерігача) [734]. Аналогічна неточність міститься у частині першій статті 94 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Закон «Про вибори Президента України» у цьому відношенні дещо більш точний у формулюваннях. Так, у частині першій статті 91 до категорії потенційних суб'єктів звернення зі скаргою віднесений «офіційний спостерігач – суб'єкт виборчого процесу», що виключає надання такого права міжнародним спостерігачам [739].

³² Див., зокрема, роз'яснення змісту статті 172 КАС України (у редакції, чинній до 15.12.2017 р.; у новій редакції КАС України їй відповідає стаття 273) щодо суб'єкта права на подання позову у виборчому спорі у пункті 3.1.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 2013 р. [688].

³³ Підкреслимо принципову неможливість усунення офіційного спостерігача із приміщення, де проводиться голосування виборців: проведення голосування обґрунтовано не вважається засіданням комісії (див. абзац другий частини першої статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], абзац другий частини першої статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Хоча така пряма норма відсутня у статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України», цей же висновок випливає із контексту частини третьої статті 34 зазначеного Закону [734]). Відповідні положення трьох виборчих законів необхідно уніфікувати.

З іншого боку, офіційні спостерігачі стають особливо захищеними суб'єктами: стаття 92 Закону «Про вибори Президента України» взагалі не передбачає оскарження дій спостерігачів до виборчих комісій (відповідно до статті 99 цього Закону, їх дії можуть бути оскаржені в судовому порядку) [739]. Відповідно до інших виборчих законів, можна оскаржувати лише ті дії спостерігачів, які вчинені під час голосування, і тільки до дільничної виборчої комісії (частина шоста статті 111, пункт 4 частини другої статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; пункт 4 частини другої статті 94, частина шоста статті 97 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Усі ці відмінності у регулюванні, логічного обґрунтування яких просто не існує³⁴, проваюють непорозуміння при практичному користуванні виборчим законодавством і вимагають невідкладної уніфікації.

Офіційні спостерігачі від громадських організацій – загальноновизнаний інститут виборчого права, який у вітчизняному праві пройшов складний шлях становлення. Законодавче регулювання і практика позапартійного спостереження поширені у багатьох країнах – «молодих демократіях». Як зазначено у преамбулі Декларації загальних принципів непартійного спостереження за виборами громадськими організаціями, проголошеної в ООН та схваленої Венеціанською комісією 2012 р. (далі – Декларація принципів непартійного спостереження), така практика охоплює понад 90 країн на п'яти континентах [186, с.83]. Наявність інституту громадських спостерігачів вважається одним із критеріїв вільних і чесних виборів (пункт 4.7 Декларації про критерії вільних і чесних виборів [1313]). Декларація про принципи міжнародного спостереження за виборами, підготована підрозділом з виборчої допомоги Департаменту ООН з політичних питань і схвалена Венеціанською комісією, розглядає спостереження виборів та усіх пов'язаних з ними процедур неурядовими організаціями як реалізацію фундаментальних міжнародно визнаних прав громадян держави «на об'єднання і на участь в управлінні публічними справами у своїй країні» [1312]. Преамбула Декларації принципів непартійного спостереження також зазначає, що «непартійне спостереження виборів громадськими організаціями є частиною участі у публічних справах, яка включає всі аспекти державного управління» [186, с.82].

Непартійне (громадське) спостереження, на відміну від «партійного» (здійснюваного з ініціативи кандидатів і партій – суб'єктів виборчого процесу), за своїм задумом є не лише незалежним від влади, але й безстороннім щодо всіх політичних партій чи кандидатів і «проводиться в інтересах народу країни». У зв'язку з цим Декларація принципів непартійного спостереження особливо наголошує: «Організації, що здійснюють непартійне спостереження за виборами, повинні бути прозорими щодо їх фінансування і не повинні приймати фінансування з будь-кого джерела чи на будь-яких умовах, що створюють конфлікт інтересів, який буде перешкоджати організації проводити спостереження без дискримінації, неупереджено, точно і своєчасно» [186, с.85]. Лише за дотримання цих вимог громадський спостерігач зможе чесно, без тиску, відповідно до власної совісті здійснювати свої повноваження. У таких умовах непартійне спостереження «щораз більше сприймається у всьому світі як стандартна практика підтримки і захисту чесних виборів» (Кодекс поведінки непартійних громадських спостерігачів за виборами [186, с.91]).

Описана вище система спостереження остаточно склалася у вітчизняному виборчому праві лише в останні роки. Тому доцільно прослідкувати цей процес протягом усього часу проведення виборів після здобуття незалежності Україною.

Перший у незалежній Україні Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. зазначав: «На засіданнях виборчих комісій, при реєстрації кандидатів, під час голосування,

³⁴ Можна припустити, що такі положення з'явилися в останніх редакціях вітчизняних виборчих законів внаслідок некритичного запозичення подібних норм із російського виборчого законодавства. Проте слід мати на увазі, що у Росії офіційні спостерігачі здійснюють свої повноваження лише у день голосування і лише на виборчих дільницях, але не в окружних виборчих комісіях.

при підрахунку голосів на виборчій дільниці, визначенні результатів виборів по округу і підбитті загальних підсумків виборів мають право бути присутніми довірені особи кандидатів у депутати або уповноважені ними на те особи, по одному представнику від партій, їх виборчих блоків, які беруть участь у виборчій кампанії, трудових колективів, які висунули кандидатів у депутати, від позапартійних комітетів виборців, створених для контролю за ходом виборчої кампанії, а також офіційні спостерігачі від інших держав і міжнародних організацій» (частина третя статті 6 зазначеного Закону [728]). У згаданих тут «особах, уповноважених довіреними особами кандидатів», а також «представниками від партій, їх виборчих блоків» та «трудовах колективів, які висунули кандидатів» неважко побачити прообраз майбутніх «партійних» спостерігачів, тоді як «представники від позапартійних комітетів виборців, створених для контролю за ходом виборчої кампанії»³⁵ – прообраз майбутніх «громадських» спостерігачів. Як бачимо, обсяг їх повноважень був обмежений правом присутності на засіданнях комісії та при проведенні голосування.

Вперше «спостерігачі від кандидатів» та «від громадських організацій України» були згадані у статті 30 Закону України «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729] (без будь-якого визначення обсягу їх повноважень та порядку діяльності) поряд із міжнародними спостерігачами. Незважаючи на передбачену цим Законом «змішану» виборчу систему, в умовах якої виборчі списки кандидатів висувалися політичними партіями та їх блоками, спостерігачів від партій чи блоків зазначений Закон не згадував. Зауважимо також, що офіційні спостерігачі від громадських організацій поряд із міжнародними спостерігачами (однак без згадки про спостерігачів від кандидатів чи місцевих організацій партій) передбачалися також статтею 21 Закону про місцеві вибори 1998 р. [726]; проте слід мати на увазі, що за цим Законом громадські організації могли бути суб'єктами висунування кандидатів на місцевих виборах (стаття 7 зазначеного Закону), тому у деяких випадках таких спостерігачів можна було кваліфікувати як «партійних».

Для обох категорій «внутрішніх» спостерігачів, передбачених статтею 30 зазначеного вище Закону 1997 р., їх статус мав бути визначений окремим положенням, затвердженим Верховною Радою України. Відповідна постанова була прийнята Верховною Радою України 13.01.1998 р. [788]. Цікаво, що буквально наступного дня аналогічну постанову прийняла Центральна виборча комісія [816] в межах повноважень, встановлених Законом України «Про Центральну виборчу комісію» 1997 р. [867]. Встановлений обома актами³⁶ статус офіційних спостерігачів передбачав, по суті, лише можливість *моніторингу* виборів, без права оскарження.

Закон «Про вибори Президента України» 1999 р. істотно змінив ситуацію. Стаття 38 цього Закону запровадила категорії «офіційних спостерігачів від кандидатів у Президенти України, від партій (блоків), зборів виборців – суб'єктів виборчого процесу» (тобто виключно «партійних» внутрішніх спостерігачів, номінованих кандидатами або суб'єк-

³⁵ Саме у цьому формулюванні Закону 1993 р. можна бачити витоки утворення відомої громадської організації – Комітету виборців України.

³⁶ Зміст положень обох актів, звичайно, відрізнявся. У зв'язку з такою відвертою колізією свого часу актуальною була дискусія щодо застосовності того чи іншого акта. Р. Давидов висловив позицію, що оскільки Закон «Про Центральну виборчу комісію», який уповноважував ЦВК затвердити таке положення, був прийнятий пізніше від Закону «Про вибори народних депутатів України», колізія мала розв'язуватися на користь акта ЦВК [177, с.269]. Зазначимо, що взагалі сумнівним є надання *законом* повноважень Верховній Раді України приймати *підзаконні* нормативні акти стосовно виборів, виходячи із конституційного положення про вичерпне встановлення повноважень Верховної Ради України Конституцією України (частина друга статті 85 Конституції) та конституційної вимоги щодо виключного регулювання законом організації та проведення виборів (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції [432]). Зрештою, не менш сумнівним з огляду на зазначені конституційні положення було надання повноваження Центральній виборчій комісії приймати подібний нормативний акт. Слід визнати, що статус і повноваження офіційних спостерігачів за виборами має визначатися законом. Саме такий підхід був реалізований у подальших редакціях виборчих законів.

тами висування кандидатів) та «від іноземних держав і міжнародних організацій» [737]; спостерігачі від громадських організацій у Законі більше не згадувалися, що можна кваліфікувати як певний крок назад у регулюванні спостереження на виборах. Статус спостерігачів, як і раніше, регулювався положенням, затвердженим постановою ЦВК; на його підставі внутрішні спостерігачі вперше отримали «зародкові» повноваження щодо оскарження порушень виборчого законодавства: право документально фіксувати виявлені ними порушення та подавати відповідні акти до виборчих комісій, а також звертатися до комісії «із заявою про усунення порушень» (пункт 6 Глави II Розділу I Положення про порядок реєстрації та статус офіційних спостерігачів на виборах Президента України [824]).

Закон «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730] заклав основи іншого підходу до регулювання статусу офіційних спостерігачів. Вперше на законодавчому рівні було встановлено статус суб'єктів виборчого процесу, і серед них – «офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, від іноземних держав і міжнародних організацій» (пункт 6 статті 11 зазначеного Закону); трьома окремими статтями 59-61 Закону був урегульований статус цих двох категорій спостерігачів, порядок їх призначення та спосіб діяльності³⁷. Проте громадських спостерігачів цей Закон не передбачав. Таку ж позицію зайняв законодавець у 2004 р., коли було оновлено усі три виборчі закони (див. пункт 5 статті 12, статтю 61 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2004 р. [731], пункт 5 статті 12, статтю 68 Закону «Про вибори Президента України в редакції 2004 р. [767], пункт 6 статті 12, статтю 60 Закону про місцеві вибори 2004 р. [721]).

У зв'язку з такою позицією законодавця на початку 2000-х років виникла дискусія щодо громадського спостереження; особливої актуальності вона досягла після виборів Президента України 2004 р. [918, с.27]. *De facto* громадське спостереження існувало, однак представники громадських організацій не могли здійснювати спостереження офіційно, внаслідок чого або були змушені виступати як «партійні» спостерігачі, або «мімікрувати» під представників засобів масової інформації. У відповідь на вимоги легалізації громадського спостереження Закон «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р.³⁸ вперше передбачив інститут спостерігачів від громадських організацій із досить широкими можливостями спостереження (див. статтю 76 зазначеного Закону [765]), проте відмовляв їм у статусі суб'єкта виборчого процесу (див. також [557, с.50, 467]). Останнє фактично означало неможливість оскарження громадськими спостерігачами виявлених порушень виборчого законодавства, що, по суті, урівнювало їх у правах і можливостях спостереження з міжнародними спостерігачами щодо моніторингу виборчого процесу. Положення про надання громадським спостерігачам статусу суб'єкта виборчого процесу на тому ж рівні, що й «партійним» спостерігачам (що передбачало і наявність права на оскарження виявлених порушень виборчого законодавства), було вперше запропоновано проектом Виборчого кодексу України 2010 р. (див. пункт 5 частини першої статті 24, статті 218, 265 проекту [875]).

Закон «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. на законодавчому рівні наділив громадських спостерігачів повним обсягом прав і можливостей спостереження, надавши їм статус суб'єктів виборчого процесу (див. пункт 5 статті 12 [733]); інші виборчі закони надали громадським спостерігачам цей статус уже після Революції Гідності у 2014 р (див. пункт 5 статті 12 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункт 6 частини першої статті 12 Закону «Про місцеві вибори» [808]). У цьому контексті доцільно звернути увагу, що зазначена вище Декларація принципів неpartійного спостереження кваліфікує громадських спостерігачів як «спеціалізованих захисників прав людини, які

³⁷ Зазначені положення Закону були включені на підставі пропозицій автора (див. поправки 58, 818, 823 у порівняльній таблиці до другого читання відповідного законопроекту [880]).

³⁸ Відповідний законопроект був розроблений автором; див. [885].

зосереджені на громадянських та політичних правах, що є основними для проведення справжніх виборів» [186, с.82], тим самим прирівнюючи громадське спостереження за виборами до правозахисної діяльності. Можна стверджувати, що вітчизняне виборче законодавство лише тепер відповідає у цьому сенсі міжнародним стандартам у сфері спостереження за виборами.

Міжнародне спостереження за виборами є важливою складовою закріплення демократичних стандартів виборів, насамперед у новонароджених демократіях [210, с.264]. Україна запровадила практику запрошення міжнародних спостерігачів, починаючи з Всеукраїнського референдуму та перших виборів Президента України 1 грудня 1991 р., хоча Закон «Про вибори Президента УРСР» 1991 р. про міжнародне спостереження не згадував. Сьогодні запрошення міжнародних спостерігачів на усі вибори в Україні стало загальною практикою. Це відповідає зобов'язанням України, зокрема, перед ОБСЄ та Радою Європи.

Як уже зазначалося, першу згадку про міжнародних спостерігачів містив Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. Проте законодавче регулювання статусу та обсягу повноважень міжнародних спостерігачів вперше було здійснено Законом 2001 р. [730] на підставі пропозицій автора³⁹.

Метою міжнародного спостереження за виборами є передусім оцінка того, наскільки проведення виборів відповідає міжнародним виборчим стандартам. Присутність міжнародних спостерігачів не лише дозволяє підтвердити чи заперечити дотримання таких стандартів, а й сприяє визнанню (або не визнанню) результатів виборів суспільно легітимними, а також впливає на міжнародно-правове визнання влади, сформованої у підсумку виборів, як законної і демократичної. Однак, як підкреслюють фахівці БДПЛ, «сама лише присутність міжнародних спостерігачів... не повинна розглядатися як така, що підвищує легітимність чи довіру до виборчого процесу. Взагалі кажучи, саме від незалежної і безсторонньої оцінки, зробленої міжнародними спостерігачами, найбільше можуть виграти виборчі процеси» [1324, р.13]. Детальне визначення сутності і цілей міжнародного спостереження за виборами містить преамбула Декларації принципів міжнародного спостереження: «Міжнародне спостереження за виборами – це систематичне, всебічне і точне збирання інформації про законодавство, процеси та інституції, пов'язані з проведенням виборів, та інші фактори, що стосуються загального виборчого середовища; безсторонній та професійний аналіз такої інформації; та розробка висновків щодо характеру виборчого процесу, заснованих на найвищих стандартах точності інформації та безсторонності аналізу. Міжнародні спостерігачі за виборами повинні, наскільки можливо, надавати рекомендації щодо поліпшення цілісності та ефективності виборчого процесу та процесів, пов'язаних з ним, водночас не втручаючись у них і не перешкоджаючи цим процесам» (пункт 4 Декларації [1312]). Декларація підкреслює: «Міжнародне спостереження за виборами повинно проводитися з повагою до суверенітету держави, яка проводить вибори, і з повагою до прав людини, які має народ цієї країни. Міжнародні місії спостереження за виборами повинні поважати закони країни перебування, її органи влади, у тому числі органи адміністрування виборів, і діяти у спосіб, сумісний з повагою і підтримкою прав людини та основоположних свобод» (пункт 9 Декларації [1312]).

Як зауважує Н. Вулчанов, «загальна ціль міжнародного спостереження за виборами – підтримати розвиток демократичних інститутів через надання рекомендацій для можливого поліпшення виборчого процесу у відповідності з міжнародними стандартами» [1461, р.4]. Оцінка спостережуваного виборчого процесу далеко не завжди є позитивною; так, наприклад, Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 2004 року визнав, що «вибори 31 жовтня (перший тур) та 21 листопада (другий

³⁹ Див. поправки 818, 823 у порівняльній таблиці до другого читання відповідного законопроекту [880].

тур) не відповідали цілій низці зобов'язань у рамках ОБСЄ, стандартів Ради Європи та інших міжнародних стандартів щодо демократичних виборів» [249, с.3]. Водночас позачергові вибори Президента України 2014 р., незважаючи на об'єктивні труднощі організації, оцінені як демократичні [622]. В цілому позитивна оцінка позачергових виборів народних депутатів України 2014 р. супроводжувалася низкою істотних критичних зауважень [621].

Практика міжнародного спостереження за перебігом виборчих процесів у різних країнах набула поширення під час так званої «третьої хвилі демократизації» в останній чверті ХХ ст., коли відбулися послідовні падіння диктаторських режимів і перехід до демократичних форм організації влади у низці держав Латинської Америки⁴⁰, Південної Європи, Південно-Східної Азії та Африки, а згодом (після падіння комуністичних режимів) – також у державах Центральної та Східної Європи і в пострадянських державах. За зауваженням Венеціанської комісії, «міжнародні спостерігачі відіграють винятково важливу роль у тих державах, де ще не склалися традиції безсторонньої перевірки законності виборів» [363, с.172].

Особливо систематичну діяльність щодо міжнародного спостереження за виборами в Європі проводить ОБСЄ через спеціально створену установу – Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДПІЛ), яке є головною установою ОБСЄ, уповноваженою надавати допомогу державам-учасникам у забезпеченні поваги до прав та основоположних свобод людини й дотримуватися верховенства права, сприяти дотриманню засад демократії та розбудовувати, зміцнювати і захищати демократичні інститути. БДПІЛ є основним агентством у Європі в галузі спостереження за виборами⁴¹; при цьому воно координує свою діяльність з іншими міжнародними організаціями (насамперед з Радою Європи), створюючи спільні міжнародні місії зі спостереження за виборами. Вважається, що мандат БДПІЛ на спостереження за виборами міститься у Копенгагенському документі НБСЄ 1990 р., зокрема, пункт 8, який проголошує, що «держави-учасниці вважають, що присутність спостерігачів, як іноземних, так і національних, може підвищити авторитетність виборчого процесу для держав, в яких проводяться вибори. Тому вони запрошують спостерігачів від будь-яких інших держав – учасниць НБСЄ та будь-яких відповідних приватних установ та організацій, які цього забажають, спостерігати за перебігом їх національних виборів в обсязі, що дозволяється законом» [1316].

Важливим досягненням БДПІЛ/ОБСЄ є розробка методології міжнародного спостереження за виборами, викладеної у посібниках зі спостереження (див., зокрема, [1323; 1324]). Ця методологія⁴² узагальнює теоретичні надбання та практичний досвід спостереження за понад 230 виборами у різних державах – членах ОБСЄ за період з 1996 до 2013 років [1324, р.8]. Слід, проте, звернути увагу, що російські дослідники негативно оцінюють таку методологію, вважаючи її неадекватною і політично заангажованою⁴³ [98, с.11, 80]; більше того, дослідники стверджують про відсутність єдиного порядку та універсальної методології спостереження, що, як вони вважають, породжує невизначеність в істинних цілях і завданнях місій спостереження. З думкою про відсутність загально-визнаної методології спостереження можна погодитися, пам'ятаючи цілком протилежні оцінки характеру деяких виборів в Україні з боку місій спостереження ОБСЄ/БДПІЛ

⁴⁰ За даними Венеціанської комісії, перша місія міжнародного спостереження мала місце у Сальвадорі у 1984 р. [210, с.265]. Проте, як стверджує Н. Вулчанов, «перша згадка про міжнародне спостереження за виборами датується ще 1857 роком, коли комісія у складі австрійських, британських, французьких, пруських, російських і турецьких представників спостерігала плебісцит, що проводився у Молдові та Волощині» [1461, р.2].

⁴¹ Матеріали місій спостереження та оцінки потреб, організованих ОБСЄ/БДПІЛ у різних країнах, можна знайти на офіційному сайті БДПІЛ за адресою: <http://www.osce.org/odihr/elections/>[назва країни].

⁴² Н. Вулчанов формулює п'ять основних принципів такої методології, серед яких зазначена повага до суверенітету держави, яка проводить вибори [1461, р.4].

⁴³ Конфлікт між ОБСЄ та Російською Федерацією стосовно спостереження за виборами, який виник у 2007 р. (див. [1229, с.65-66]), має здебільшого політичний характер.

та СНД, які були засновані на істотно різних критеріях. Однак закиди у політичній заангажованості спостерігачів з БДПЛ з боку російських авторів (див., наприклад, [139, с.155]) мимоволі доводиться пов'язувати з невисокою оцінкою демократичності виборів у Росії з боку найбільш авторитетної європейської організації зі спостереження за виборами (див., наприклад, [98, с.70-71]). Існування різних методологій спостереження, яким можна довіряти, визнає і Декларація принципів міжнародного спостереження, у зв'язку з чим ставить питання про їх гармонізацію (пункт 19 Декларації [1312]); проте бажана гармонізація методологій спостереження має базуватися на загальновизнаних принципах виборчого права і особливо на засадах безсторонності і строгої політичної нейтральності спостерігачів (див. Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами [1312]).

Вітчизняне виборче законодавство не надає статусу суб'єктів виборчого процесу міжнародним спостерігачам; це відповідає загальноприйнятому розумінню обмеженого спостереження за виборами (*моніторингу*), здійснюваного міжнародними спостерігачами, на відміну від «внутрішнього» спостереження, яке є формою публічного *контролю* (див. [210, с.266-267]). Мотивація національного законодавця у цьому випадку цілком природна: міжнародні спостерігачі не є громадянами України (див. частину третю статті 79 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину третю статті 67 Закону «Про місцеві вибори» [808]) і саме з цих підстав позбавлені правосуб'єктності у національному виборчому процесі. Хоча міжнародним спостерігачам надані широкі можливості здійснювати спостереження за перебігом виборчого процесу, їм заборонене втручання у виборчий процес у будь-якій формі (див. частину шосту статті 79 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину дев'яту статті 70 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину десяту статті 67 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Умовою здійснення спостереження міжнародним спостерігачем є визнання його статусу державою, яка проводить вибори. У вітчизняному виборчому праві ведеться дискусія щодо того, як слід кваліфікувати процедуру визнання міжнародного спостерігача. Законодавство використовує два терміни: Закон «Про вибори народних депутатів України» (як і інші виборчі закони) традиційно використовує термін «*реєстрація* офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій» (див. частину першу статті 79 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину першу статті 70 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину першу статті 67 Закону «Про місцеві вибори» [808]); водночас пункт 10 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» відносить до повноважень Комісії «*акредитацію* офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій» [868].

Така розбіжність термінології, яка існує протягом тривалого часу, викликає певні непорозуміння. Як зазначають науковці, «термін “реєстрація” недостатньо адекватно відображає специфіку статусу як спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій, так і ЦВК» [404, с.260]. Дійсно, реєстрація «внутрішніх» спостерігачів передбачає перевірку⁴⁴ відповідною виборчою комісією дотримання вимог закону як щодо повноважності суб'єкта номінації пропонувати кандидатуру спостерігача, так і щодо наявності права у відповідної особи бути спостерігачем та відповідно згоди бути номінованим відповідним суб'єктом (див. частину сьому статті 78 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину сьому статті 69 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину сьому статті 66 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Водночас стосовно міжнародних спостерігачів важко уявити собі предмет перевірки з боку

⁴⁴ Цілком аналогічна процедура *реєстрації* передбачена для політичних партій (див. статтю 17 Закону «Про політичні партії в Україні» [822]). Хоча, як зазначає Н. Богашева, правовий зміст процедури реєстрації політичної партії є «її юридичне визнання з боку держави», тим не менше, при реєстрації партії здійснюється «первинний державний контроль» [73, с.273, 277]; О. Андрійко теж підкреслює існування контролю при реєстрації партій [17, с.191].

Центральної виборчої комісії, беручи до уваги, що скерування міжнародних спостерігачів здійснюється на запрошення держави, що проводить вибори. Тому слід визнати термін «акредитація» більш адекватним у цій ситуації⁴⁵.

Інститут спостереження відомий і російському виборчому праву, хоча з істотними відмінностями порівняно з вітчизняним. У першу чергу слід зазначити, що саму природу спостереження за виборами у російській правовій доктрині часто розуміють у більш широкому значенні. Так, стверджується: «Насамперед, спостерігати за виборами зобов'язані члени виборчих комісій усіх рівнів... За виборами спостерігають також представники політичних партій та суспільно-політичних організацій... За виборами завжди спостерігають представники засобів масової інформації» [931, с. 14-15]. Що стосується спостереження у вузькому сенсі, російське виборче право знає усі три категорії спостерігачів – «партійних» (тобто від кандидатів та виборчих об'єднань), громадських та іноземних (міжнародних). Проте статус усіх трьох категорій спостерігачів істотно відрізняється від описаного вище статусу аналогічних спостерігачів у вітчизняному виборчому праві і розходиться з міжнародними стандартами у сфері спостереження.

По-перше, загальне поняття «спостерігач» (у сенсі «внутрішнього спостерігача») визначається пунктом 42 статті 2 Федерального закону «Про основні гарантії...» як «громадянин..., уповноважений здійснювати спостереження за проведенням голосування, підрахунком голосів та іншою діяльністю комісії в період проведення голосування, встановлення його підсумків, визначення результатів виборів» [582]. Таким чином, обсяг предмета спостереження істотно звужений виключно до дня голосування і процедур встановлення підсумків виборів. Дійсно, частина третя статті 30 зазначеного Закону чітко визначає, що присутність спостерігачів можлива виключно «з моменту початку роботи дільничної комісії в день голосування, а також у дні дострокового голосування» (аналогічні положення містять частина п'ята статті 30 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575] та частина п'ята статті 23 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Як зазначає І. Видрін, «функції спостерігача реалізуються головним чином в день голосування на виборчій дільниці» [145, с. 58]. І. Захаров та А. Кокотов підкреслюють, що «спостерігачі вправі бути присутніми на виборчих дільницях з моменту початку роботи дільничної комісії в день голосування і до отримання повідомлення про прийняття виборчою комісією вищого рівня протоколу про підсумки голосування», а також «в окружній виборчій комісії при встановленні результатів виборів, складанні протоколів про результати виборів, а також при повторному підрахунку голосів виборців» [274, с. 105, 106].

Таке звуження можливостей спостереження не відповідає міжнародним стандартам. Кодекс належної практики у виборчих справах підкреслює: «Спостереження самим днем виборів не обмежується, а повинно мати змогу встановити, чи не мали місце якісь порушення на попередніх етапах» [363, с. 172]. Важливість спостереження за процесом підготовки голосування та іншими виборчими процедурами підготовчого періоду підкреслюють і інші міжнародні документи (див., наприклад, пункт 17 Декларації загальних принципів непартійного спостереження за виборами [186, с. 87-88]). При цьому слід взяти до уваги, що, відповідно до частини третьої статті 43 Федерального закону «Про основні гарантії...», довірені особи не мають повноважень спостерігача [582].

⁴⁵ Відомі окремі випадки відмови Центральної виборчої комісії у реєстрації міжнародних спостерігачів. Так, під час підготовки повторного голосування на виборах Президента України у лютому 2010 р. ЦВК відмовила у реєстрації спостерігачів від об'єднання «Молоді європейці Сербії», мотивуючи це «відсутністю документів, що підтверджують статус об'єднання “Молоді європейці Сербії” як міжнародної організації» [756]. Широкого розголосу набула також відмова ЦВК реєструвати спостерігачів від Грузії під час виборів народних депутатів України 2012 р. Однак такі випадки слід визнати унікальними. Запровадження акредитації міжнародних спостерігачів дало б можливість надалі виключити повторення подібних скандальних ситуацій.

Певною мірою обмеженість можливостей спостереження за законодавством Російської Федерації компенсується інститутом «членів виборчих комісій із дорадчим голосом», які *призначаються* кандидатами чи виборчими об'єднаннями з дня реєстрації кандидата чи відповідно списку кандидатів (частина двадцята статті 29 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Цей інститут забезпечує можливість активного контролю за діяльністю виборчих комісій з боку кандидатів та виборчих об'єднань (по суті, політичних партій). Російські дослідники визнають подібність інститутів спостерігачів та членів виборчих комісій з правом дорадчого голосу, повноваження яких «близькі, хоча й не ідентичні» [552, с.17]. Член виборчої комісії з дорадчим голосом має широкі повноваження щодо роботи в комісії (окрім участі у прийнятті рішень, права видавати виборчий бюлетень, підраховувати голоси виборців). Зокрема, як і член виборчої комісії з правом вирішального голосу, член виборчої комісії з правом дорадчого голосу «вправі оскаржити дію (бездіяльність) комісії до виборчої комісії вищого рівня або до суду» (пункт «е» частини двадцять третьої статті 29 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]); проте слід зазначити, що на відміну від спостерігача, член комісії з правом дорадчого голосу не уповноважений оскаржувати *рішення* комісії чи інші виявлені порушення закону.

Ще складніша ситуація із інститутом *громадського* спостереження у російському виборчому праві. Частина четверта статті 30 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...», по суті, передбачає лише «партійних» спостерігачів. Щоправда, тут міститься застереження: «Законом може бути передбачена можливість призначення спостерігачів іншими громадськими об'єднаннями» [582]; проте інші федеральні закони – «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575] та «Про вибори Президента РФ» [577] – такого не передбачають.

Цікаво, що у більш ранніх роботах російських дослідників громадське спостереження розглядалося як реальність. Так, на існування спостерігачів, уповноважених громадськими об'єднаннями, вказував В. Пилін [906, с.306]. В. Римський підкреслював важливість «об'єктивного і непартійного спостереження за виборами», оскільки «спостерігачі від політичних партій... представляють інтереси висунутих ними кандидатів» [931, с.15]. Дослідник стверджував, що «у відповідності з нормами міжнародного права і російського законодавства спостереження за виборами здійснюють також незалежні громадські організації... Робота незалежних спостерігачів... проводиться на підтримку цінностей демократії і процедури демократичного виборчого процесу, незалежно від того, хто виявиться переможцем, а хто переможеним» [931, с.15-16]. Однак ці важливі функції громадських спостерігачів не підкріплені чинним федеральним законодавством РФ. За свідченням російських джерел, ще на виборах до Державної Думи 2003 р. право призначати спостерігачів мали будь-які зареєстровані всеросійські громадські об'єднання; проте на виборах 2007 р. у них такого права вже не було: із російського законодавства «поняття незалежного спостереження на цей час щезло» [552, с.15, 17-18]. Відсутність права призначення спостерігачів у російських громадських об'єднань визнають провідні науковці у галузі виборчого права, м'яко стверджуючи, що «в Російській Федерації не повною мірою створені умови громадського спостереження за виборами» [139, с156].

Існує певна специфіка і щодо статусу міжнародних спостерігачів у рамках російського виборчого права. Пункт 43 статті 2 Федерального закону «Про основні гарантії...» визначає, що «іноземний (міжнародний) спостерігач – представник іноземної або міжнародної організації»; таким чином, можна стверджувати, що спостерігачі від окремих іноземних держав російським законодавством не передбачені⁴⁶. Іноземні (міжнародні) спостерігачі

⁴⁶ Російські дослідники, розглядаючи практику міжнародного спостереження на виборах у Російській Федерації, про міжнародних спостерігачів від іноземних держав не згадують (див., наприклад, [139]).

повинні отримати дозвіл на в'їзд до Російської Федерації і, за наявності запрошення⁴⁷, акредитуються Центральною виборчою комісією РФ (частина тринадцята статті 30 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]; це положення дублюється частиною першою статті 34 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частиною першою статті 24 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]).

Певною особливістю статусу міжнародних спостерігачів за російським законодавством є можливість «відкликання їх акредитації» Центральною виборчою комісією РФ «у випадку порушення ними федеральних законів, загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права» (частина одинадцята статті 34 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частина одинадцята статті 24 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Така компетенція ЦВК РФ означає наявність у неї безпрецедентного повноваження контролювати діяльність міжнародних спостерігачів⁴⁸, що є відвертим порушенням їх незалежності. Нагадаємо, що пункт 12h Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами серед гарантій для діяльності міжнародних спостерігачів з боку держави, яка проводить вибори, вимагає: «Жоден урядовий, правоохоронний чи виборчий орган не буде втручатися у діяльність місії міжнародного спостереження за виборами» [1312].

Виборче право Польщі, на перший погляд, не приділяє достатньої уваги інституту спостереження за виборами. Термін «спостерігач» (*«obsrwator»*) відсутній у «Лексиконі виборчого і референдного права» [1439]; не згадують про інститут спостереження при розгляді виборчого права й інші провідні польські конституціоналісти (див., наприклад, [1254; 1295; 1414]). Підкреслимо, проте, що інститут внутрішнього «партійного» спостереження у польському виборчому праві існує; він реалізується через інститут «довірих осіб»⁴⁹, які мають повноваження, певною мірою аналогічні спостерігачам від партій і кандидатів в українському виборчому праві (див. [1252, s.92]). А. Сокаля тлумачить поняття «довірена особа» як «спостерігач, який має право присутності в день голосування у приміщенні для голосування при виконанні усіх дій дільничною виборчою комісією, зокрема при проведенні голосування та встановлення його підсумків» [1439, s.129]. Щоправда, Виборчий кодекс Польщі не обмежує повноважень такого спостерігача виключно днем голосування; проте істотно, що для кожної виборчої дільниці може бути призначено не більше ніж по одній «довіреній особі» (стаття 103 Виборчого кодексу [1380]). Як зазначає С. Яворський, така «довірена особа» «щодо виявлених порушень має право звертатися до голови комісії та вимагати, щоб у протоколі про підсумки голосування був зафіксований відповідний факт» [1381, s.159]. За польським законодавством, функції «довіреної особи» (тобто, за українською термінологією, спостерігача) при Державній виборчій комісії та окружній (територіальній) виборчій комісії здійснює уповноважена особа виборчого комітету (відповідно до статей 86-90 Виборчого кодексу, будь-який виборчий комітет може призначити лише одну «виборчу» уповноважену особу та одного фінансового уповноваженого [1380]) або інша особа, призначена уповноваженою особою [1381, s.268-269].

Водночас польське виборче право не знає інституту громадських «незалежних» спостерігачів; як зауважує С. Яворський, «відповідно до чинного регулювання, національні спостерігачі можуть виконувати свої функції тільки і виключно як довірені особи виборчих комітетів» [1381, s.169], тобто як «партійні» спостерігачі.

⁴⁷ Суб'єктом такого запрошення можуть бути: Президент РФ, Рада Федерації та Державна Дума, Уряд РФ, Центральна виборча комісія РФ (частина третя статті 34 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частина друга статті 24 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577].

⁴⁸ І. Видрін прямо зазначає, що діяльність міжнародних спостерігачів «контролюється ЦВК РФ» [145, с.60].

⁴⁹ У зв'язку з цим звертаємо увагу дослідників, які користуються польськими джерелами, на те, що термін «*taż zaufania*», всупереч буквальному перекладу «довірена особа», доцільно перекладати українським терміном «офіційний спостерігач».

Виборчий кодекс Польщі передбачає можливість міжнародного спостереження (див. статтю 50 [1380]); за зауваженням С. Яворського, нормативне регулювання Кодексом міжнародного спостереження за виборами відбулося «вперше в історії законодавчого закріплення виборчого права в Польщі» [1381, s.169]. Як зазначається у вказаній статті кодексу, міжнародні спостерігачі мають усі повноваження «довірених осіб» (тобто внутрішніх, «партійних» спостерігачів), окрім можливості подання зауважень до підсумкових протоколів⁵⁰.

Таким чином, порівнюючи регулювання інституту спостереження за виборами у виборчому законодавстві України, Росії та Польщі, доходимо обґрунтованого висновку, що порівняно найбільш повне, відповідно до міжнародних стандартів, спостереження за виборами передбачає саме вітчизняне виборче право; тим самим забезпечуються законодавчі передумови дотримання принципу справедливих виборів у цьому аспекті. Однак і вітчизняне регулювання інституту спостереження вимагає як удосконалення з метою досягнення максимальної ефективності спостереження, що є важливою складовою забезпечення принципу справедливих виборів, так і уніфікації нормативного регулювання спостереження на виборах різного типу.

5.2.5. Ефективна система оскарження

Венеціанська комісія відносить існування *дієвої системи оскарження* виборчих правопорушень до виборчих комісій або до суду до «процедурних гарантій дотримання основних принципів» [363, с.151-152]. Ця система має гарантувати, «щоб норми виборчого права не були лише словами на папері» [363, с.172]. Як зазначає П. Гаррон, «з часів стародавнього Риму правники знають концепцію, що закон, позбавлений юридичної санкції, є *lex imperfecta*, декларацією намірів, а не правовим регулюванням» [1344, р.8]. Ж. Клерфе наголошує на необхідності «ефективної системи оскаржень щодо будь-якого зловживання чи порушення, виявленого на різних стадіях виборчого процесу» [1298, р.33]. О. Марцеляк підкреслює, що ефективний механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу значною мірою визначає демократичність виборчого законодавства [512, с.580]. І. Лагус дещо звужено розглядає цей інститут як «механізм державного впливу на тих суб'єктів виборчих правовідносин, які добровільно не дотримуються їхніх правил і порушують права інших суб'єктів виборчого процесу» [405, с.605].

Предметом виборчого спору може бути практично будь-яке порушення вимог виборчого законодавства. На відміну від інших сфер (зокрема, від цивільно-правової сфери), виборчі правовідносини завжди мають багато сторін, що є типовим для публічноправових відносин, і торкаються одночасно широкого кола суб'єктів виборчого процесу. Тому не можна стверджувати, що предметом виборчого спору є лише порушення конкретного суб'єктивного права. Порушення встановленої законом процедури само по собі, незалежно від реального настання негативних наслідків, повинно оскаржуватися з метою недопущення таких наслідків. Головна мета інституту оскарження у виборчому праві – не лише відновлення у повному обсязі порушених прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, але й *усунення всіх наслідків* допущеного правопорушення і, таким чином, забезпечення легального (законного) і справедливого перебігу виборчого процесу⁵¹. Таким

⁵⁰ Подання зауважень до підсумкових протоколів виборчих комісій – форма оскарження порушень при голосуванні та підрахунку голосів, на яку уповноважені спостерігачі відповідно до польського виборчого законодавства.

⁵¹ М. Треушніков розрізняє дві групи виборчих спорів: «а) про захист суб'єктивних прав конкретних учасників виборчого процесу – громадян, виборчих об'єднань і блоків, спостерігачів, виборчих комісій, органів державної влади, місцевого самоврядування і т. д.; б) про захист виборчих прав невизначеної кількості учасників процесу» [1122, с.20]. Незважаючи на сумнівний перелік суб'єктів першої групи (навіть чи може йти мова про суб'єктивні

чином, у нашому розумінні вимога існування ефективної системи оскарження виступає як одна із складових *принципу справедливих (чесних) виборів*.

О. Лавринович відносив до функцій суду у виборчому процесі («виборчій кампанії», за висловом дослідника) «покарання винних за скоєні правопорушення під час виборчого процесу» [470, с.109]. Однак процедура притягнення винних до юридичної відповідальності (за винятком конституційно-правової відповідальності) виключає можливість її ефективної реалізації у швидкоплинному виборчому процесі. Зрештою, для чесних (справедливих) виборів істотним є передусім позитивне дотримання виборчих прав і правопорядку в цілому, а не покарання винних. Згадаємо у цьому контексті правову позицію Конституційного суду РФ: «право на судовий захист передбачає наявність конкретних гарантій, які дозволяють забезпечити ефективне поновлення прав через правосуддя, яке відповідає вимогам справедливості» (абзац перший пункту 4 постанови КС РФ від 25 лютого 2004 р. [703, с.15]). Незважаючи на свою обмеженість лише «поновленням прав», ця правова позиція обґрунтовано акцентує основну мету інституту оскарження.

Для інституту оскарження у рамках виборчого права важливу роль відіграє визначення суб'єкта, уповноваженого здійснювати оскарження виборчих правопорушень. При розгляді похідних виборчих прав (див. підрозділ 2.6) було показано, що право на оскарження *будь-яких* виборчих правопорушень належить не усім суб'єктам виборчого процесу⁵²: *виборець* як суб'єкт виборчого процесу може здійснити оскарження лише в межах правових можливостей власних суб'єктивних прав (як основного – активного виборчого права, так і похідних від нього) та захисту своїх законних інтересів, які впливають із його прав; такий обсяг можливостей оскарження не дає підстав розглядатися їх як окреме суб'єктивне право. Обмеження права звернення зі скаргою лише випадком порушення конкретного права (законного інтересу) для наймасовішої категорії суб'єктів виборчого процесу – виборців, очевидно, має на меті не допустити зловживання оскарженням, зокрема ситуації масового звернення зі скаргами (позовними заявами), яка б паралізувала виборчий процес і в такий спосіб порушувала б права найширшого кола суб'єктів. Таке обмеження, взагалі кажучи, відповідає критерію «необхідного у демократичному суспільстві». Водночас кандидати – суб'єкти реалізації пасивного виборчого права і партії, які реалізують номінаційне виборче право, а також «внутрішні» офіційні спостерігачі, які теж мають статус суб'єктів виборчого процесу, мають (чи принаймні повинні мати) *право на оскарження* будь-яких виборчих правопорушень. Оскільки це право за своїм змістом (потенційним предметом оскарження) виходить за межі їх інших суб'єктивних прав, які реалізуються у виборчому процесі, його слід визнати окремим (хоча й похідним) виборчим правом.

Інститут оскарження є сукупністю певних юридичних процедур (системою норм, що визначають порядок) ініціювання спору та його вирішення уповноваженим юрисдикційним органом щодо оцінки законності (точніше, правомірності) поведінки учасників виборчих правовідносин під час виборчого процесу. Правові конфлікти між суб'єктами виборчих правовідносин (не лише суб'єктами виборчого процесу), які призводять до реальних чи уявних порушень норм об'єктивного виборчого права під час виборів, а отже, до їх оскарження, у вітчизняній науковій літературі прийнято називати *виборчими спорами* (див., наприклад, [292, с.7; 1030, с.268]). Важливо підкреслити, що інститут оскарження

права виборчих комісій, а тим більше органів державної влади чи місцевого самоврядування), важливим є виділення другої групи, яка фактично стосується *захисту правопорядку* (легального перебігу виборчого процесу). У такому розумінні можна стверджувати, що друга група більш повно відображає головну мету інституту оскарження.

⁵² Встановлені чинним виборчим законодавством обмеження щодо суб'єкта і предмета оскарження для окремих категорій суб'єктів права на оскарження, насамперед офіційних спостерігачів, слід визнати необґрунтованими і такими, які вихолощують ідею спостереження. Дійсно, право фіксації виборчого правопорушення без права вимоги його усунення перетворює відповідні норми на *lex imperfecta*.

як система процедурних норм, а отже, і категорія виборчих спорів включає як випадки реалізації права на оскарження, так і ті випадки, коли виборчий спір своїм предметом має захист порушеного права суб'єкта звернення (а отже, звернення до юрисдикційного органу є складовою реалізації самого суб'єктивного права, а не окремого права на оскарження).

Вітчизняне виборче законодавство залежно від органу, уповноваженого розглядати та вирішувати виборчі спори, передбачає існування *двох шляхів оскарження* виборчих правопорушень – *адміністративного* та *судового*. У першому випадку суб'єктом розгляду виборчого спору (який ініціюється шляхом подання *скарги*) є відповідна *виборча комісія* як орган адміністрування виборів (див. підрозділ 9.1); у другому (ініційованому у *позовному* порядку) – відповідний *адміністративний суд*.

Обидва шляхи розгляду виборчих спорів на практиці демонструють своє істотне практичне значення. С. Кальченко засвідчує: «Практика розгляду виборчими комісіями скарг на порушення виборчого законодавства в цілому підтверджує ефективність позасудового порядку оскарження» [292, с.7]. Значення судового шляху є очевидним; як зазначає М. Смокович, «від того, як організовано судовий захист виборчих прав і свобод громадян, наскільки ефективно використовуються інші функції суду, що реалізуються під час підготовки і проведення виборів, чималою мірою залежить дотримання на практиці фундаментальних принципів виборчого права» [1032, с.1]. Ж.-К. Кольяр наголошував, що «дотримання закону гарантується втручанням судів, які можуть в окремих випадках очищати результати виборів чи оголошувати їх недійсними. Це стосується порушення базових принципів» [1303, р.9]. Проте не можна ігнорувати інше принципове зауваження європейських експертів, що забезпечення судового захисту справедливих виборів «очевидно передбачає, що суди є дійсно незалежними»⁵³ [1298, р.33]. На цій підставі можна стверджувати, що принцип справедливих виборів передбачає як свою конституційну передумову також і конституційний принцип незалежності суду (сформульований у Конституції як вимога незалежності судді при здійсненні правосуддя; див. частину першу статті 129 Конституції [432]).

З питання співвідношення способів розгляду виборчих спорів протягом тривалого часу велася дискусія, ініційована експертами провідних європейських організацій. Її джерелом стало твердження, що міститься у Кодексі належної практики у виборчих справах, щодо неприпустимості надання можливості суб'єкту звернення зі скаргою обирати орган, де його скарга буде розглядатися (пункт II.3.3.с Керівних принципів [363, с.151]); така позиція обґрунтовується як можливою конкуренцією юрисдикцій (коли різні органи за підсумком розгляду того ж виборчого спору можуть приймати протилежні рішення), так і можливістю відмови у розгляді за кожним із способів з посиланням на юрисдикцію іншого органу (щодо останнього аргументу див. [363, с.174]).

На цей аспект вітчизняного виборчого права, відомий як «проблема подвійної юрисдикції у розгляді виборчих спорів», неодноразово звертали увагу як Венеціанська комісія, так і ОБСЄ/БДПЛ. Так, наприклад, Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ 2013 р. вимагає «внести ясність у питання конкурентної юрисдикції виборчих комісій та судів щодо виборчих спорів» та наполегливо рекомендує усунути конкуренцію цих юрисдикцій [1053, с.348]. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 2012 р. жорстко рекомендував: «Подвійна юрисдикція судів та виборчих комісій щодо однакового типу скарг має бути скасована», пропонуючи «розглянути можливості для подання скарг або до судів, або до органів управління виборчим процесом» [619, с.31, 42].

⁵³ Нагадаємо, що так само важливим з точки зору принципу (міжнародного стандарту) справедливих виборів є забезпечення незалежності і безсторонності виборчих комісій; див. підрозділ 9.3).

Вирішення цієї проблеми слід шукати з урахуванням істотної еволюції, якої зазнали за останні десятиліття процедури розгляду виборчих спорів в Україні. Так, Закон «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. передбачав можливість оскарження до суду рішень, дій та бездіяльності виборчих комісій лише після розгляду відповідної скарги виборчою комісією вищого рівня (стаття 15 зазначеного Закону [729]); оскарження порушень, вчинених іншими суб'єктами виборчого процесу, могло бути здійснене до виборчих комісій⁵⁴, і лише їх рішення могли бути оскаржені до суду. Таким чином, виборчі комісії виступали як обов'язкова попередня (досудова) інстанція розгляду виборчого спору.

Деякі дослідники досі розглядають таку послідовність оскарження оптимальною (див., наприклад, [103, с.146]). При цьому не береться до уваги, що встановлена Законом 1997 р. процедура розгляду виборчих спорів у частині оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій була визнана неконституційною рішенням Конституційного Суду України. В основу своєї аргументації Суд поклав положення статті 55 Конституції України, частина друга якої «надає громадянам право безпосередньо звертатися до суду зі скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб»; таким чином, Суд дійшов висновку, що зазначеними положеннями Закону «обмежується захист виборчих прав громадян у судовому порядку» (пункт 9 мотивувальної частини Рішення 1998 р. у справі про вибори народних депутатів України» [940]). Звернемо увагу, що Суд не використав у своїй аргументації частину другу статті 124 Конституції⁵⁵, що лише посилило б його аргументацію.

Враховуючи зазначене рішення Конституційного Суду України, Закон «Про вибори Президента України» 1999 р. вперше запровадив «подвійну юрисдикцію» виборчих комісій і судів щодо розгляду виборчих спорів (стаття 19 зазначеного Закону [737]), яка (з певними змінами щодо обсягу повноважень виборчих комісій) уже традиційно відтворюється у всіх подальших виборчих законах України. Проте слід підкреслити, що (очевидно, під впливом рішення Конституційного Суду України) існували пропозиції відмовитися взагалі від розгляду виборчих спорів виборчими комісіями⁵⁶. Зокрема, В. Алсуф'єв стверджував: «виборчі спори повинні бути виключно в юрисдикції судової влади» [14, с.287]. Проте такі пропозиції не були підтримані законодавцем, як і іншими дослідниками у сфері виборчого права. С. Кальченко стверджує, що «відмова від надання виборчим комісіям повноважень вирішувати спори за скаргами не сприятиме зміцненню законності та покращенню якості реалізації виборчих процедур» [292, с.13].

Безпосередня дискусія щодо проблеми «подвійної юрисдикції» за участі представників зазначених провідних міжнародних організацій та вітчизняних фахівців відбулася на засіданні Круглого столу 13 серпня 2013 р. (стенограму засідання див. [1077]), де позиція європейських експертів щодо чіткої альтернативи оскарження («або до суду, або до виборчої комісії») була дещо пом'якшена. Виступаючи на Круглому столі, представник БДППЛ А. Мазманян заявив: «Ми ніколи не вимагали вивести з-під юрисдикції судів чи

⁵⁴ Порядок судового розгляду виборчих спорів на той час визначався Підрозділом Б «Провадження по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин» Цивільного процесуального кодексу України 1963 р. (у редакції 1996 р.), відповідно до пунктів 1–1⁴ частини першої статті 236 якого компетенція судів поширювалася лише на справи щодо неправильностей у списках виборців та за скаргами на рішення і дії виборчих комісій [1165].

⁵⁵ На час прийняття Конституційним Судом України цитованого рішення частина друга статті 124 Конституції 1996 р. мала загальне формулювання: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» [430]. З 2016 р. це положення формулюється інакше: «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір...» [432]. Загальність останнього формулювання цілком достатня для того, щоб охопити усі без винятку виборчі спори.

⁵⁶ Такий підхід не є загальноприйнятим у Європі. За свідченням Л. Бучковського, у Німеччині оскарження правопорушень, які мали місце у виборчому процесі до дня голосування, здійснюється лише в адміністративному порядку (до органів адміністрування виборів), рішення яких є остаточними і не оскаржуються в судовому порядку [106, с.7, 8].

позбавити когось основоположного права на захист у суді, що є невід'ємним та важливим правом у суспільстві»; член Венеціанської комісії П. Пацоллай, нагадуючи про рекомендацію «скасування подвійної юрисдикції судів та виборчих комісій», наголосив: «Суди ні в якому разі не можуть бути усунені від участі [у розгляді виборчих спорів], так само як і неможливо скасувати право звернення до суду у цих спорах». Таким чином, рекомендація була зведена, по суті, до ідеї запровадити з окремих категорій виборчих спорів досудову стадію їх розгляду у виборчих комісіях, обмеживши їх компетенцію відносно інших категорій спорів, тобто частково повернутися до ідей згаданого вище Закону 1997 р.

Деякі учасники Круглого столу підтримали такий підхід. Так, на думку О. Діденка, «подвійна юрисдикція є не виправданою. Вона на практиці призводить до надмірного затягування розгляду спорів», у зв'язку з чим декларувалася прихильність до «судового оскарження виборчих спорів» [1077].

На наше переконання, проблема «подвійної юрисдикції» у виборчому законодавстві України є дещо надуманою. Як засвідчила практика, за усі роки дії відповідних положень виборчого законодавства жодного реального конфлікту юрисдикцій не було. Справа в тому, що виборчий закон чітко та обгрунтовано встановлює *ієрархію* цих двох юрисдикцій, надаючи пріоритет судовому розгляду спорів. Так, очевидно, що рішення виборчої комісії може бути оскаржене до суду, тоді як рішення суду виборча комісія зобов'язана виконувати⁵⁷. Більше того, частина одинадцята статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] (як і частина друга статті 93 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина чотирнадцята статті 94 Закону «Про місцеві вибори» [808]) чітко встановлює заборону виборчій комісії розглядати виборчий спір, прийнятий до розгляду судом. Таким чином, існування двох шляхів виборчого оскарження не породжує тих проблем, уявна можливість яких спричиняла згадані вище рекомендації міжнародних організацій.

Зазначимо, проте, що відмова від одного із передбачених виборчим законодавством України шляхів оскарження, нехай і з міркувань зручності, неможлива з огляду на положення Конституції. Так, судовий шлях оскарження базується не лише на статті 55 Конституції (як це зазначив Конституційний Суд України у згаданому вище рішенні [940]), але й на положенні частини другої статті 124 Конституції. Водночас адміністративний шлях (через звернення зі скаргою до відповідної виборчої комісії) заснований на конституційному *праві на звернення* (петицію) – одному із фундаментальних політичних прав громадян, встановленому статтею 40 Конституції, яке гарантує не лише можливість звертатися до органів влади та посадових осіб, але й встановлює обов'язок останніх «розглянути звернення і дати обгрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [432]. Як зазначають П. Рабінович та М. Хавронюк, право на звернення забезпечує громадянам, зокрема, «можливість відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення» [913, с.215]. Таким чином, скарга⁵⁸, яка ініціює розгляд виборчого спору виборчою комісією, реалізує конституційне право громадян, яке, відповідно до частини першої статті 64 Конституції, не може бути обмежене законом. Зрештою, частина п'ята статті 55 Конституції гарантує кожному «право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [432].

⁵⁷ Обов'язковість виконання судових рішень, які набули законної сили, встановлена пунктом 9 частини другої статті 129 та частиною першою статті 129¹ Конституції [432].

⁵⁸ Відповідно до частини четвертої статті 3 Закону «Про звернення громадян», скарга – це «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб» [800]. Очевидно, у рамках виборчого законодавства визначення предмета скарги ширше; це вимога усунути наслідки виявленого й оскарженого правопорушення.

Підкреслимо також, що повноцінне адміністрування виборів виборчими комісіями без права розглядати виборчі спори втрачає сенс. Доцільно нагадати, що, відповідно до пункту 1 частини другої статті 30 Закону «Про вибори народних депутатів України», до повноважень Центральної виборчої комісії віднесено здійснення контролю за додержанням і однаковим застосуванням виборчого законодавства усіма учасниками виборчих правовідносин [734] (це ж загальне повноваження встановлене пунктом 3 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868] і відтворене також у пункті 2 частини другої статті 25 Закону «Про вибори Президента України» [739] та у пункті 1 статті 24 Закону «Про місцеві вибори» [808]); аналогічні контрольні повноваження покладені законом (у відповідному обсязі) на окружні і дільничні виборчі комісії. Це природно, оскільки управлінські функції неможливо повноцінно здійснювати, не маючи контрольно-наглядових повноважень. Проте, у свою чергу, такі контрольні повноваження неможливо реалізувати, не будучи уповноваженим розглядати спори і приймати щодо них рішення. Тому позбавлення виборчих комісій юрисдикційних повноважень просто перетворило б виборчі комісії на технічні бюро з організації виборів без будь-яких управлінських та контрольних повноважень.

Така позиція була заявлена автором під час згаданого вище Круглого столу у серпні 2013 р. і була також підтримана О. Петришиним, який зауважив: «Це одне з завоювань Конституції 1996 р. Власне кажучи, громадянин повинен мати вибір. Він сам повинен вирішувати, де йому краще оскаржити те чи інше рішення» [1077]. Таких поглядів дотримуються й інші вітчизняні науковці. Зокрема, на думку О. Марцеляка, можливість вибору, до якого органу – виборчої комісії чи суду – подавати скаргу, є демократичним підходом, який не суперечить міжнародним виборчим стандартам [512, с.583]; С. Кальченко вважає, що «у питанні обрання заінтересованими особами судового або позасудового порядку оскарження порушень законодавство України забезпечує більш високий рівень захисту прав, свобод та інтересів учасників виборів порівняно з європейськими стандартами» [292, с.9]. Венеціанська комісія у деяких своїх документах визнає, що «процедура звернення до адміністративних органів звичайно більш доступна для виборців» порівняно з судовою процедурою [214, с.221].

Аргументація вітчизняних фахівців була сприйнята нашими зарубіжними колегами, що сприяло зняттю проблеми «подвійної юрисдикції» у подальших висновках і рекомендаціях щодо України. Так, остаточні звіти Місії спостереження ОБСЄ/БДПЛ щодо парламентських та президентських виборів 2014 р. не згадують про «подвійну юрисдикцію» [621; 622].

Виходячи з цих позицій, не можна підтримати тенденцію до звуження сфери повноважень виборчих комісій щодо розгляду виборчих спорів⁵⁹, яка знайшла вияв у чинних редакціях виборчих законів. Так, частина друга статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» обмежує юрисдикцію виборчих комісій лише щодо спорів, де суб'єктом оскарження виступають виборчі комісії та їх члени, кандидат, партія – суб'єкт виборчого процесу; крім того, суб'єктами оскарження можуть бути уповноважені особи партій, довірені особи кандидатів, внутрішні офіційні спостерігачі, однак лише щодо порушень, які мали місце *під час голосування* [734]. Останнє обмеження викликає запитання: чому не можуть бути оскаржені до виборчих комісій дії цих осіб, вчинені до дня голосування чи під час підрахунку голосів?

Ще більше обмежує юрисдикцію виборчих комісій стаття 92 Закону «Про вибори Президента України»: до виборчих комісій можуть бути подані скарги на рішення, дії чи

⁵⁹ Така тенденція, без сумніву, спричинена намаганням хоча б частково врахувати вимоги європейських експертів щодо уникнення подвійної юрисдикції щодо розгляду виборчих спорів. Проте її реалізація настільки незграбна, що, не розв'язуючи цієї проблеми, вона породжує низку колізій, які істотно погіршують ситуацію із існуванням ефективною системи оскаржень виборчих правопорушень.

бездіяльність лише виборчих комісій та їх членів, кандидатів, їх довірених осіб, партій – суб'єктів виборчого процесу [739]. Чому до виборчої комісії не можуть бути оскаржені дії офіційних спостерігачів? Як таке обмеження узгодити із положенням частини третьої статті 68 цього ж Закону, яке надає повноваження виборчій комісії, яка зареєструвала офіційного спостерігача, достроково припинити його повноваження у разі встановлення фактів грубого або систематичного порушення ним Конституції України та законів України? Очевидно, що без оскарження дій офіційного спостерігача окружна виборча комісія (орган реєстрації офіційних спостерігачів), яка не уповноважена розглядати питання про правопорушення з власної ініціативи, не може встановити факти таких правопорушень.

Зауважимо, що заборона відповідним виборчим комісіям (зокрема, ЦВК) розглядати скарги на рішення, дії та бездіяльність інших учасників виборчих правовідносин, які не мають статусу суб'єктів виборчого процесу (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, суб'єктів інформаційних правовідносин під час виборчого процесу, закладів, установ, організацій, їх посадових чи службових осіб, об'єднань громадян), по суті, вихолощує надзвичайно важливе контрольне повноваження виборчих комісій – забезпечувати дотримання та однакове застосування виборчого законодавства усіма зазначеними суб'єктами, позбавляє виборчі комісії реальних важелів у здійсненні загального нагляду за дотриманням виборчого законодавства (див. підрозділ 9.1.1).

Особливо колізійним є припис частини шостої статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], за яким до Центральної виборчої комісії може бути подана скарга *виключно на бездіяльність* окружної виборчої комісії, а її рішення чи дії мають оскаржуватися тільки в судовому порядку⁶⁰. Таке положення прямо суперечить пункту 17 частини другої статті 30 того ж Закону, який встановлює, що ЦВК «розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність окружних виборчих комісій і приймає рішення з цих питань». Така колізія є прямим свідченням низької якості законодавчого процесу, що не сприяє дотриманню принципу справедливих виборів.

Більш конкретно недоречність містить частина шоста статті 111 того ж Закону, яка надмірно (до втрати сенсу) обмежує суб'єкта оскарження щодо правопорушень, вчинених під час голосування, виключаючи з їх числа виборців та членів виборчих комісій – тих потенційних правопорушників, дії яких можуть породжувати факти незаконного голосування. Такі правопорушення особливо важливо кваліфікувати до початку підрахунку голосів дільничною виборчою комісією, оскільки певна кількість фактів незаконного голосування має наслідком визнання голосування виборців на дільниці недійсним (пункт 1 частини першої статті 92 того ж Закону [734]). Зауважимо, що частина четверта статті 96 Закону «Про вибори Президента України» [739] такого обмеження суб'єкта оскарження не встановлює.

Подібні проблеми притаманні і Закону «Про місцеві вибори». Окрім обмежень компетенції територіальних виборчих комісій щодо розгляду виборчих спорів (див. частину другу статті 94 зазначеного Закону [808]), частина четверта статті 94 містить не менш суперечливе положення: «Рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії, її члена може бути оскаржено до територіальної виборчої комісії, яка утворила відповідну дільничну виборчу комісію». Оскільки, відповідно до частини першої статті 23 цього ж Закону, «дільнична виборча комісія утворюється відповідною районною, міською (міста обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення без районного поділу), районною у місті територіальною виборчою комісією», скарги на рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії під час чергових місцевих виборів не можуть

⁶⁰ В. Сущенко вважає, що, «виходячи зі змістовного тлумачення цього положення, скарга “з питань ухвалених рішень чи бездіяльності окружної виборчої комісії” може бути одночасно подана як до суду, так і до ЦВК» [255, с.632].

розглядатися, наприклад, сільською чи селищною виборчою комісією, міською виборчою комісією міста з районним поділом чи обласною виборчою комісією, хоча за своїм предметом такі рішення, дії чи бездіяльність можуть стосуватися саме виборів сільського (селищного) голови, депутатів сільської, селищної, міської чи обласної ради.

Зазначене регулювання перебуває у колізії з іншими нормами того ж Закону. Так, відповідно до пункту 18 частини другої статті 25 обласна виборча комісія «розглядає звернення, заяви і скарги стосовно підготовки та проведення місцевих виборів до відповідної ради, приймає щодо них рішення»; такі ж повноваження щодо міських виборів має кожна міська виборча комісія (пункт 20 частини п'ятої цієї ж статті). Оскільки дільнична виборча комісія здійснює підготовку в межах виборчої дільниці усіх таких виборів (частина перша статті 26 цього ж Закону), вона може (відповідно до цих положень) бути суб'єктом оскарження відповідно до обласної чи міської виборчої комісії, що очевидним чином суперечить цитованому положенню частини четвертої статті 94.

Не меншу проблему складає відсутність у сільської та селищної комісії повноваження розгляду «звернень, заяв і скарг» стосовно підготовки та проведення відповідних виборів (частина четверта статті 25 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Оскільки інші територіальні виборчі комісії (районна, обласна) не беруть участі у підготовці і проведенні виборів депутатів сільської чи селищної ради, сільського чи селищного голови, старости (зокрема, у випадку проведення позачергових виборів голови або старости чи проміжних виборів депутата відповідної ради), для оскарження порушень законодавства при підготовці та проведенні таких виборів залишається єдиний передбачений законом шлях – судовий.

Такі колізії та недоречності нормативного регулювання, будучи типовими прикладами законодавчих проблем, є неприпустимі. Вважаємо, що необхідно відносити повною мірою компетенцію виборчих комісій (насамперед Центральної виборчої комісії, окружних виборчих комісій загальнонаціональних виборів, територіальних виборчих комісій місцевих виборів) щодо нагляду за дотриманням виборчого законодавства усіма учасниками виборчих правовідносин, що вимагає повної юрисдикції щодо розгляду усіх порушень виборчого законодавства, які мають місце у відповідному виборчому процесі.

Питання судового розгляду виборчих спорів є самостійною науковою проблемою, яка достатньо детально досліджувалася багатьма вітчизняними правознавцями (див., наприклад, [173; 902; 1030]). У контексті дотримання принципу справедливих виборів звернемо увагу лише на один аспект – особливості застосування *принципу диспозитивності* при розгляді виборчих спорів; при цьому не слід обмежуватися лише особливостями судового шляху, оскільки адміністративний – розгляд виборчими комісіями – має спільні з ним риси (т. зв. *квазісудовий* характер розгляду спорів [288, с.196]).

Принцип диспозитивності є одним із основних принципів судового процесу. Найбільш повно він реалізується у цивільному процесі (див. статтю 11 Цивільного процесуального кодексу України [1166]), об'єктом розгляду в якому є приватноправові відносини. Загальноприйняте розуміння цього принципу включає до його складу такі вимоги: «1) хто хоче здійснити своє право, повинен сам потурбуватися про це; 2) особа, якій належить право, може від нього відмовитись; 3) нікого не можна примушувати пред'явити позов проти своєї волі; 4) суд не повинен виходити за межі вимоги сторін, за винятками, встановленими законом» [1164, с.27].

Проте при розгляді виборчих спорів говорити про застосування принципу диспозитивності можна лише в обмеженому сенсі. Особливо це стосується квазісудового розгляду виборчими комісіями.

Відповідно до положень вітчизняного виборчого законодавства, у разі задоволення скарги виборча комісія може, зокрема, прийняти рішення: «поновити іншим способом порушені права та законні інтереси суб'єкта звернення зі скаргою; зобов'язати суб'єкта

оскарження здійснити передбачені законодавством, що регулює організацію та порядок проведення виборів, дії, які впливають із факту скасування рішення, визнання оскаржуваних дій або бездіяльності протиправними» (пункти 5 та 6 частини п'ятої статті 113 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; див. також пункти 5, 6 частини першої статті 98 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункти 5, 6 частини п'ятої статті 99 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Таким чином, суб'єкт розгляду скарги (виборча комісія), приймаючи рішення про задоволення скарги, не зобов'язаний обмежитися лише заявленими у скарзі вимогами. Приймаючи таке рішення, комісія повинна оцінити всі можливі наслідки встановленого порушення вимог закону і вжити заходів до якнайповнішого (наскільки це можливо у відповідних умовах) усунення усіх наслідків правопорушення, повноцінного (а не формального) поновлення порушених виборчих прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу. У цьому відображається публічноправовий характер виборчих правовідносин, враховується масштаб негативного значення окремих виборчих правопорушень для виборчого процесу в цілому як процесу здійснення народного волевиявлення.

У правозастосуванні таке розуміння не відразу було сприйняте. Як показав аналіз здійснення цих повноважень Центральною виборчою комісією під час проведення виборів Президента України 2004 р.⁶¹, на практиці Комісія, в разі позитивного рішення, фактично визначалася не щодо задоволення скарги, а щодо задоволення вимог, зазначених у скарзі [311, с.186]. Проте і тоді були приклади виходу Комісії при прийнятті рішення за межі заявлених вимог. Зокрема, у ситуаціях, коли предмет оскарження визнавався таким, що не відповідає закону, однак жодна із зазначених у скарзі вимог не могла бути задоволена, Комісія приймала рішення щодо захисту порушених прав чи законних інтересів *іншим шляхом* [311, с.192].

Зазначений вихід за межі вимог принципу диспозитивності передбачений також Кодексом адміністративного судочинства України, частина друга статті 9 якого, конкретизуючи зміст принципу диспозитивності для адміністративного сурового процесу, встановлює: «Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Суд *може вийти за межі позовних вимог* [курсив наш. – Ю.К.], якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічноправових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [361]. Водночас частина перша статті 278 Кодексу, яка визначає особливості судових рішень за наслідком розгляду *виборчих спорів*, встановлює: «Суд, установивши порушення законодавства про вибори чи референдум, визначає у рішенні спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення усіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше передбачене законом рішення» [361]; як бачимо, зазначене положення взагалі не містить згадки про позовні вимоги, вимагаючи усунення *усіх наслідків* порушень, у тому числі тих, які з причин непоінформованості чи часу їх настання позивач не зазначив у позовних вимогах. На думку М. Смоковича, цитоване положення в частині зобов'язання суду обирати лише передбачений виборчим законом спосіб відновлення порушених прав навіть є надто обмежувальним; виходячи із мети розв'язання (а не консервації) конфлікту як одного із основних призначень правосуддя; науковець пропонує визнати «за судами право на свій розсуд обирати будь-який спосіб захисту виборчих прав» [1032, с.18]. Значимо, проте, що таке право могло би реалізуватися лише при строгому дотриманні вимоги статті 23 Конституції: захист порушеного права суб'єкта звернення зі скаргою не може мати наслідком порушення прав та законних інтересів інших суб'єктів виборчого

⁶¹ Нам не відомі пізніші опубліковані дослідження практики Центральної виборчої комісії з цих питань.

процесу та законного перебігу виборчого процесу в цілому як реалізації права народу на вільне волевиявлення.

Яскравий приклад можливості виходу суду за межі заявлених позовних вимог чи клопотань позивача демонструє частина перша статті 150 КАС України, відповідно до якої «суд за клопотанням учасника справи або з *власної ініціативи* [курсив наш. – Ю.К.] має право вжити визначені цією статтею заходи забезпечення позову» [361]; до застосування цього положення (яке у попередній редакції КАС України містилося у статті 117; див. [360]) при розгляді судами виборчих спорів привертає увагу пункт 15 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 01.11.2013 р. [688, с.243].

Водночас для судового способу розгляду виборчих спорів непорушною залишається перша із зазначених вище складових вимог принципу диспозитивності: суд розглядає виборчий спір виключно за ініціативою суб'єкта звернення (позивача). Адміністративний шлях розгляду порушень виборчого законодавства знає виняток і з цієї вимоги: Закон «Про Центральну виборчу комісію» надає дискреційне повноваження Комісії «розглянути за власною ініціативою питання, що належить до її повноважень», якщо про відповідне порушення законодавства про вибори їй стало відомо з будь-яких джерел (частина перша статті 16 зазначеного Закону [868]). Це положення застосовувалося Центральною виборчою комісією, зокрема, під час виборів Президента України 2004 р. Так, існувала практика, коли про істотні порушення виборчого законодавства Комісії ставало відомо із скарг, які з різних причин не підлягали розгляду по суті; при цьому Комісія часом надмірно поширювально застосовувала це повноваження [311, с.196-197].

5.3. ПРИНЦИП ЧЕСНИХ ВИБОРІВ У ВУЗЬКОМУ СЕНСІ

Як уже зазначалося, принцип чесних виборів *sensu stricto* вимагає, щоб *офіційні результати виборів відображали зміст реального волевиявлення виборців*, тобто не були фальсифікованими. У цьому контексті визначальними є два ключові етапи виборчого процесу – голосування та підрахунок голосів (разом із встановленням результатів). Однак на цих етапах природний акцент робиться на різних принципах.

Голосування – той етап виборчого процесу, на якому *здійснюється волевиявлення виборців*; тут основна увага має бути зосереджена на реалізації принципу вільних виборів та інституційних принципів голосування (див. розділ 7).

Підрахунок голосів – етап виборчого процесу, на якому здійснене під час голосування волевиявлення виборців набуває свого *юридичного оформлення*. За зауваженням О. Марцеляка, «саме на цьому етапі виборів гостро стикаються інтереси та прагнення всіх суб'єктів виборчих перегонів, внаслідок чого виникає загроза порушення виборчого законодавства» [512, с.538]. Тому саме на цьому етапі надзвичайно важливо забезпечити дотримання принципу чесних (нефальсифікованих) виборів. Як зазначає Венеціанська комісія, «чесність виборів є цінністю, яку необхідно захищати» [217, с.452]. Оцінку етапу підрахунку голосів та встановлення результатів як важливого поділяє і ОБСЄ/БДПЛ, виділяючи окрему (поряд з іншими основними принципами) вимогу чесного підрахунку та звіту про результати, достатньо вузьку та інструментальну за своїм змістом [1324, р.23].

Регулювання процесу підрахунку голосів виборців потребує особливої уваги, оскільки у цьому випадку йде мова про реалізацію принципу чесних виборів у його вузькому значенні. Підкреслимо, що тут маємо справу з прикладом *юридичного процесу* (точніше, окремого етапу виборчого процесу як більш загального юридичного процесу), суть якого полягає у діяльності⁶² уповноваженого суб'єкта – дільничної виборчої комісії. Мета цього

⁶² Більш детально діяльнісний та процедурний аспекти юридичного процесу у контексті виборчого права розглянуто нижче на прикладі *виборчого процесу* в цілому; див. розділ 8.

процесу – встановлення *юридичних фактів* у вигляді *результатів голосування виборців* на виборчій дільниці у *кількісному вимірі* (у формі числових даних). Нормативне регулювання встановлює *процедури* (порядок) здійснення відповідної діяльності, яких має дотримуватися дільнична виборча комісія у відповідній діяльності (здійсненні підрахунку голосів виборців), тобто правову форму такої діяльності, і складає *правовий інститут підрахунку голосів і встановлення підсумків голосування на виборчій дільниці*.

Основну загрозу дотриманню принципу чесних виборів становлять потенційні фальсифікації результатів голосування, спричинені правопорушеннями або зловживаннями суб'єктів підрахунку голосів. Боротьба з цими протиправними явищами, недопущення спотворення результатів волевиявлення виборців становить суть вимоги чесних виборів і є причиною застосування передбачених законодавцем заходів.

За визначенням Венеціанської комісії, «фальсифікація (шахрайство) – це умисний обман, вчинений задля власної вигоди або для завдання шкоди іншій особі» [207, с.293]. Стосовно виборчих фальсифікацій зміст цього загального визначення вимагає уточнення. Пропонуємо визначити, що *фальсифікація результатів підрахунку голосів виборців – це умисне спотворення кількісних даних, які встановлюються дільничними виборчими комісіями при підрахунку голосів виборців, з метою надання переваг (завищення рівня зафіксованої підтримки виборцями) або завдання шкоди (заниження рівня зафіксованої підтримки) певному кандидату чи списку кандидатів порівняно із їх реальною підтримкою виборцями*.

Оскільки фальсифікація результатів спрямована на отримання владних повноважень окремими особами чи групами осіб всупереч волевиявленню народу (тобто, по суті, захоплення чи узурпацію влади), такі діяння слід кваліфікувати як тяжкий злочин, спрямований не стільки проти виборчих прав громадян (як це встановлено назвою розділу V Особливої частини Кримінального кодексу України [461]), скільки проти основ державного ладу і національної безпеки України, а тому мав би відноситися до розділу I Особливої частини КК України.

Як зазначають європейські фахівці, «взагалі кажучи, міжнародні (у тому числі європейські) стандарти демократичних виборів не передбачають конкретних заходів для запобігання фальсифікаціям» [207, с.294]. Так, ОБСЄ/БДПЛ розуміє чесний підрахунок та звітування про результати як вимогу, «щоб офіційні особи, які здійснюють процедури підрахунку і складання протоколу, здійснювали свої функції безсторонньо, ефективно і точно... Усі сторони процесу підрахунку повинні бути прозорими. ... Табулювання результатів повинно бути видимим і верифіковним від рівня виборчої дільниці через проміжні рівні виборів аж до національного виборчого органу. Результати повинні бути своєчасно опубліковані. Нераціональна затримка оголошення результатів може спричинити сумніви щодо цілісності процесу встановлення результатів і може послабити публічну довіру» [1324, р.23]. Якими засобами має бути забезпечена ця вимога, міжнародні стандарти не встановлюють навіть на рівні належної практики (очевидно, через широку її різноманітність у різних державах). Однак визнано, що, «враховуючи важливість підрахунку голосів і встановлення підсумків голосування, законодавство повинно містити ясні і зрозумілі правила їх проведення» [207, с.313].

Кодекс належної практики у виборчих справах обмежується декількома рекомендаціями.

По-перше, «бажано, щоб підрахунок голосів проводився безпосередньо на виборчих дільницях, а не в спеціальних центрах» [363, с.165]. Проведення підрахунку голосів безпосередньо там, де проводилося голосування, є загальнопоширеною практикою, яка, проте, знає деякі винятки. Так, наприклад, Виборчий кодекс Албанії передбачає, що після закінчення голосування виборців виборчі скриньки опечатуються і транспортуються (разом із запакованими деякими іншими виборчими документами) до спеціальних центрів підрахунку, де вони відкриваються і здійснюється підрахунок голосів виборців спеціально призначеними

особами⁶³ (статті 113-116 Виборчого кодексу Албанії [1328]). Аналогічна процедура опечаткування скриньок та їх транспортування до адміністративного центру одномандатного виборчого округу, де здійснюється підрахунок голосів, передбачена британським виборчим законом (див. статті 43-45 Додатку 1 до Акту про представництво народу 1983 р. [1427]).

По-друге, «підрахунок голосів має здійснюватися прозоро» [363, с.149], що передбачає присутність спостерігачів та отримання ними примірників підсумкового протоколу.

По-третє, «у відповідних нормативних документах слід передбачити конкретні практичні запобіжні заходи»; однак єдиний приклад конкретної рекомендації стосується того, що «протоколи мають бути заповнені не олівцем, а кульковою ручкою, бо текст, написаний олівцем, можна витерти» [363, с.165]. Зазначимо, що ці рекомендації повністю сприйняті вітчизняним виборчим законодавством; зокрема, у ньому передбачено більший обсяг «конкретних практичних запобіжних заходів», спрямованих на запобігання та перешкоджання фальсифікаціям при підрахунку голосів виборців.

Вирішуючи ці завдання, вітчизняне виборче законодавство пішло шляхом детальної і повної регламентації відповідних процедур, що практично виключає дискрецію дільничних виборчих комісій (найбільш масових, однак укомплектованих найменш професійно підготованими громадянами) при виконанні відповідних дій. Регулюванню підсумкового засідання дільничної виборчої комісії присвячено 6 статей (статті 87-92) Закону «Про вибори народних депутатів України», які містять 69 частин [734], 3 статті (статті 78-80) Закону «Про вибори Президента України», які містять 46 частин [739], 3 статті (статті 79-81) Закону «Про місцеві вибори», які також містять 46 частин [808]. Незважаючи на деякі відмінності у структурі відповідних статей та в деталях регулювання, встановлена відповідними законодавчими положеннями процедура передбачає строгу послідовність виконання визначених дій і встановлення відповідних кількісних даних; принципово важливо, що така послідовність не може бути порушена. Як зазначає Н. Богашева, «порушення вимог, встановлених для цієї надзвичайно відповідальної процедури, неминуче призводить до конфліктів, які ставлять під сумнів легітимність результатів виборів» [557, с.532].

Порядок підрахунку голосів, встановлений різними виборчими законами України, має однакову структуру і складається з восьми етапів, які природно об'єднуються у чотири стадії:

I. Попередня стадія:

1. Розгляд скарг щодо порушень, які мали місце під час голосування.

II. Підготовча стадія:

2. Опрацювання списків виборців;
3. Опрацювання невикористаних бюлетенів;
4. Опрацювання контрольних талонів виданих бюлетенів.

III. Основна стадія:

5. Відкриття скриньок і сортування бюлетенів;
6. Підрахунок голосів виборців (бюлетенів) і встановлення результатів голосування.

IV. Завершальна стадія:

7. Оформлення і підписання усіх примірників протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та видання уповноваженим особам (спостерігачам) копій протоколу;
8. Транспортування виборчої документації до виборчої комісії вищого рівня.

⁶³ Слід визнати наявність певного позитивного аспекту у такому механізмі: підрахунок голосів здійснюють не члени дільничних виборчих комісій, втомлені проведенням багатогодинної процедури голосування виборців, а інші особи зі свіжими силами. Проте інші принципові недоліки, внутрішньо притаманні цьому механізму, нівелюють згаданий позитив.

Основна ідея, закладена у цьому порядку, полягає у послідовному опрацюванні відповідних виборчих документів та їх вилученні з доступу членів комісії. При цьому на час відкриття виборчих скриньок з голосами виборців усі документи попередніх етапів мають бути запаковані (а отже, недоступні). Усі етапи цього порядку здійснюються до чітко визначених законом процедур. Неухильне дотримання процедур є основною гарантією чесного характеру підрахунку; відхилення від цих процедур може бути джерелом помилок у встановленні кількісних даних або сигналом про заплановані фальсифікації. Як підкреслює Венеціанська комісія в одному з недавніх документів, «однозначне визначення термінів і процедур у писаному законі є гарантією того, що вибір виборців буде трансформований у визначення належних публічних посадових осіб. Будь-яка двозначність нормативних положень, які регулюють перетворення голосів на мандати, привносить ризик того, що навіть вибори, які в цілому були проведені відповідно до принципів демократії, таких як повага до основних громадянських і політичних прав, можуть зазнати невдачі через труднощі з визначенням результатів голосування» [207, с.293].

Додатковими засобами законодавчого забезпечення точності і достовірності підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях у вітчизняному виборчому праві стали «норми-запобіжники», вмонтовані у процедури, яких має дотриматися дільнична виборча комісія при підрахунку голосів. Цим терміном ми позначаємо норми, які на перший погляд можна оцінити як другорядні, необов'язкові чи навіть зайві, проте такі, що їх порушення сигналізує про виникнення умов для зловживань чи фальсифікацій.

Такі норми-запобіжники можуть мати різний вигляд. Сюди слід віднести, зокрема, заборонні норми, які не дозволяють «спрошувати» процедури підрахунку голосів, що знижували б прозорість дій комісії. Прикладом такої норми є заборона підрахунку бюлетенів паралельно кількома групами членів комісії⁶⁴ (частина одинадцята статті 82 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина десята статті 73 Закону «Про вибори Президента України» [739], абзац другий частини десятої статті 75 Закону «Про місцеві вибори» [808]), що суперечило б колегіальному характеру комісії як органу і порушувало б засади «партійного» способу формування її складу (див. підрозділи 9.4.1, 9.5.2).

Норми-запобіжники іншого типу встановлюють вимоги обов'язкового виконання певних дій. Велике значення для гарантування чесності підрахунку голосів мають норми цього типу, які вимагають систематичного проведення у процесі підрахунку голосів кількісної перевірки правильності і взаємної відповідності проміжних числових результатів. Останнім часом необхідність таких перевірок визнана і Венеціанською комісією, яка зазначає: «Достовірний підрахунок голосів базується на низці перевірок, які мають ключове значення для отримання достовірного результату... Відсутність правових вимог щодо перевірки підрахунку голосів залишають двері для фальсифікацій відкритими» [207, с.313].

У вітчизняному виборчому праві такі перевірки забезпечуються вимогою дотримання так званих «балансів» – балансу виборців, балансу бюлетенів та балансу голосів⁶⁵ (див. [557, с.542-543, 554]).

Так, *баланс виборців*, які отримали виборчі бюлетені, перевіряється шляхом зіставлення кількості контрольних талонів, які залишилися від виданих бюлетенів, та кількості

⁶⁴ Зазначена норма вперше була включена до тексту Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. за пропозицією автора; див. поправку 832 у Порівняльній таблиці до другого читання законопроекту № 6531-2 від 6.07.2005 р. [886].

⁶⁵ Вперше такі норми-запобіжники були передбачені проектом Закону «Про вибори Президента України» (реєстр. № 2047 від 31.07.2002 р.) та проектом Закону «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 1017-6 від 10.09.2002 р., розроблених і внесених автором (див. частини десяту, одинадцятую, чотирнадцятую та тридцять першу статті 77 кожного з цих проектів [881; 883]). Ці норми згодом увійшли до Законів «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [731; 767].

підписів виборців за отримання виборчого бюлетеня у списку виборців та у витягу зі списку для голосування за місцем перебування (частина десята статті 89 Закону [734]).

Баланс бюлетенів перевіряється шляхом зіставлення кількості виборчих бюлетенів, отриманих дільничною виборчою комісією, із сумою кількості невикористаних бюлетенів та кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені. Чинна редакція Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачає навіть двоетапну перевірку цього балансу – спочатку у кожній парі членів дільничної виборчої комісії, які були уповноважені на видання бюлетенів під час проведення голосування виборців⁶⁶ (частина третя статті 89 зазначеного Закону), а згодом у цілому по виборчій комісії (частина п'ятнадцята цієї ж статті) [734].

Нарешті, *баланс голосів* перевіряється шляхом зіставлення кількості виборців, які взяли участь у голосуванні, та суми кількостей недійсних бюлетенів та бюлетенів з підтримкою кожного кандидата (кожного списку кандидатів)⁶⁷ (див. частину двадцятую статті 90 зазначеного Закону); останній баланс особливо важливий, оскільки його порушення засвідчує вчинення фальсифікації безпосередньо у процесі підрахунку бюлетенів (тобто після відкриття виборчих скриньок).

Як слушно зауважує О. Марцеляк, «такий підхід вітчизняного законодавця спрямований на обмеження свободи правозастосування шляхом максимально повної регламентації поведінки учасників виборчого процесу з метою запобігання правопорушенням у цій сфері» [512, с.538]. Чіткість процедури й обов'язкове її дотримання дільничною виборчою комісією (тобто виключення можливої дискреції комісії у процесі підрахунку голосів) разом з регулярним самоконтролем достовірності встановлених кількісних даних не лише зменшує ймовірність помилок, але й робить більш прозорим сам процес підрахунку, внаслідок чого можливі спроби фальсифікації стають відразу очевидними, а суб'єкти зловживань легко встановлюються.

Тим не менше, експерти БДПЛ/ОБСЄ продовжують пропонувати спрощення процедур підрахунку голосів (див., наприклад, [622]). Така позиція не надто послідовна: спостерігачі водночас критикують нечіткі положення Закону, які спричиняють численні ситуації, що потребують застосування процедури повторного підрахунку голосів [619, с.37]. Дійсно, нечіткі та двозначні норми, як зазначає Венеціанська комісія, сприяють фальсифікаціям; «якщо порада усунути можливі двозначності з нормативно-правової бази систематично ігнорується, може виникнути питання стосовно природи намірів залишити такі двозначності, оскільки вони, взагалі кажучи, є сприятливими для фальсифікацій» [207, с293, .294].

Слід зауважити, що за останні роки позиція щодо спрощення процедур підрахунку голосів дещо пом'якшена. Так, у Спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ 2011 р. зазначено: «Порядок, визначений в статтях 87, 88 та 89 відповідно щодо опрацювання списків виборців, опрацювання невикористаних виборчих бюлетенів, відкриття скриньок та підрахунку бюлетенів вичерпний та, здається, враховує всі непередбачені обставини»; шоправда, автори Висновку все ще вважають, що «деякі положення є складними і можуть викликати труднощі у розумінні для членів виборчих комісії та громадськості» [1051, с.78]. Вважаємо такі побоювання необґрунтованими. Навпаки, у випадках виникнення звинувачень у нечесному підрахунку голосів обов'язково має місце відхилення від встановленої процедури.

⁶⁶ Відповідно до частини третьої статті 85 Закону «Про вибори народних депутатів України», при проведенні голосування на виборчій дільниці два члени дільничної виборчої комісії надають виборцю можливість проголосувати: один член комісії встановлює особу виборця та перевіряє його включення до списку виборців, а інший видає виборцю виборчий бюлетень [734]. Аналогічні норми містять і інші виборчі закони України.

⁶⁷ У попередніх редакціях виборчих законів тут враховувалася також кількість голосів, поданих «проти всіх»; див. [557, с.554].

Законодавство визначає *документальну форму фіксації* важливих дій виборчої комісії (у тому числі юридичних фактів, встановлених внаслідок таких дій), – *протокол* комісії (див. частину сьому статті 35 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац другий частини двадцять другої статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина тринадцята статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Дії комісії із встановлення результатів голосування фіксуються стандартизованим документом – *протоколом про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці*, форма якого встановлюється Центральною виборчою комісією.

Водночас слід зазначити, що дії дільничної виборчої комісії з підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування виборців відбуваються на *засіданні* відповідної комісії; ці дії (які самі по собі теж є юридичними фактами), як це передбачено законом (див. частину другу статті 35 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина дванадцята статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина одинадцята статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]) фіксуються *протоколом засідання комісії*. Таким чином, кількісні відомості (числові дані), встановлені дільничною виборчою комісією при підрахунку голосів, фіксуються у *двох документах* (протоколах) дільничної виборчої комісії; відповідну нормативну вимогу теж можна віднести до *норм-запобіжників*. Цей аспект, на жаль, практично не береться до уваги при встановленні підсумків виборів на рівні виборчого округу чи в цілому, а також при розгляді пов'язаних із встановленням підсумків виборчих спорів, у тому числі судами.

Істотно, щоб зазначені протоколи фіксували *усі кількісні дані*, встановлені дільничною виборчою комісією при підрахунку голосів. На важливість цього звертає увагу Венеціанська комісія, підкреслюючи, що «форми встановлення підсумків для виборчої дільниці повинні бути розроблені так, щоб мінімізувати можливість як людських помилок, так і фальсифікацій. Такі форми повинні відображати усі значущі числа, отримані при підрахунку голосів на виборчій дільниці... Усі ці числа повинні бути вписані до форми встановлення підсумків як цифрами, так і прописом негайно після завершення підрахунку голосів відповідальними членами дільничної виборчої комісії у тому приміщенні, де проводився підрахунок голосів» [207, с.318]. Складається враження, що така позиція Комісії сформувалася під впливом тривалих дискусій навколо відповідних положень виборчого законодавства України.

Перешкодою для зловживань є також те, що деякі кількісні дані встановлюються ще до початку голосування. Так, кількість виборчих бюлетенів, отриманих дільничною виборчою комісією, тепер вноситься до підсумкового протоколу ще на ранковому (підготовчому) засіданні комісії (частина шоста статті 84 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина четверта статті 75 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина четверта статті 77 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Попередні редакції виборчих законів передбачали внесення на ранковому засіданні до підсумкового протоколу і деяких інших відомостей, які не могли зазнати змін у день голосування (див., наприклад, частину дванадцятую статті 82 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. [765]).

Зазначимо, що в останні роки висловлювалася думка про надлишкову кількість інформації, яка передбачається формою протоколу про підрахунок голосів. Певною мірою вона стала наслідком позиції, що міститься в одному з Остаточних звітів Міжнародної комісії спостереження під егідою ОБСЄ/БДПІЛ: «Необхідно переглянути й, можливо, спростити протоколи про підсумки голосування з тим, аби обмежити ймовірність технічних помилок» [251, с.33]. Важко пояснити, якими причинами має бути викликана можливість помилок, якщо відповідно до процедури, визначеної законом, до підсумкового протоколу кількісні показники вносяться відразу після їх встановлення комісією. Тим не менше, такі

міркування призвели протягом останніх років до зменшення кількості числових даних, які фіксуються у підсумковому протоколі дільничної виборчої комісії: так, наприклад, якщо відповідно до частини другої статті 89 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. протокол про підрахунок голосів містив 20 позицій, то відповідно до частини другої статті 91 Закону в редакції 2016 р. – 14 позицій.

Вважаємо цю тенденцію такою, що не підвищує рівня гарантованості чесного підрахунку голосів на виборчій дільниці. Наше заперечення, крім інших аргументів, базується на відомому твердженні з теорії інформації, згідно з яким *завадостійкість* (тобто стійкість до спотворень) переданого повідомлення тим більша, чим більше «надлишкової» інформації містить повідомлення. У перекладі на «звичайну» мову це означає, що більш повне фіксування встановлених кількісних показників у протоколі про підрахунок голосів перешкоджає фальсифікації підсумкових показників. Більше того, відсутність вимоги внесення певних кількісних показників у формі підсумкового протоколу провокує дільничні виборчі комісії на те, щоб не звертати уваги на встановлення цих числових результатів, тобто на порушення встановленої законом послідовності дій комісії. Проте вважаємо, що не форма протоколу (перелік відомостей, які зазначаються у протоколі) має визначати процедуру, а навпаки – процедура визначає, які відомості вносяться до протоколу.

Ефективність детального регулювання процедури підрахунку голосів дільничними виборчими комісіями особливо підкреслюється порівнянням із практично зовсім не врегульованою процедурою окружних виборчих комісій щодо розгляду протоколів про підрахунок голосів на виборчих дільницях та встановлення підсумків голосування у межах виборчого округу. Парламентські вибори 2012 р. яскраво засвідчили невелику кількість зауважень до роботи *дільничних* виборчих комісій порівняно з гострими конфліктами, спричиненими надміром дискреції у діяльності *окружних* виборчих комісій; певною мірою ця ситуація повторилася (хоча й з меншими наслідками) під час позачергових парламентських виборів 2014 р. Такі проблеми неодноразово відзначалися міжнародними спостерігачами (див. [251, с.27; 620, с.26; 621, с.31, 32; 622, с.32]). Зауваження щодо прогалини в регулюванні процедур підсумкового засідання окружної виборчої комісії містяться також в Остаточному звіті Місії спостереження БДПІЛ 2012 р. [619, с.44], хоча з окремими рекомендаціями з цього приводу погодитися не можна. Так, неприйнятною слід визнати пропозицію «створення кількох команд зі складу ОВК... для обробки протоколів ДВК»⁶⁸; як зазначалося вище, такий підхід з використанням «паралельних груп» порушує колегіальний характер комісії, створює особливо сприятливі можливості для зловживань та істотно знижує (якщо не зводить нанівець) ефективність спостереження за процесом опрацювання протоколів.

Обережно слід ставитися також до пропозиції надати «право ОВК та ЦВК (тобто особам, які не були присутні і не брали участі у підрахунку голосів. – Ю.К.) вносити поправки до протоколів з результатами», що може відкрити прямий шлях до укривання виявлених зловживань, здійснених на рівні дільничної комісії, та маніпулювання результатами голосування. Подібні поправки доцільно дозволити робити лише стосовно «загальної частини» протоколу про підрахунок голосів, що дозволяє виключити повернення протоколу до дільничної виборчої комісії для внесення уточнень. Такі повернення та виготовлення уточненого протоколу, передбачені, наприклад, пунктом 2 частини п'ятої

⁶⁸ До того ж зводиться пропозиція, внесена за підсумками спостереження виборів Президента України 2014 р., «приділити увагу змінам процедур прийняття та опрацювання протоколів підрахунку голосів та виборчих матеріалів від ДВК у спосіб, який дозволить одночасно приймати їх від кількох ДВК» [622, с.31]. Оскільки кожен кандидат на пост Президента України представлений у дільничній виборчій комісії не більше як одним членом комісії, це вихолостило б «партійний» спосіб формування виборчих комісій і знизило б рівень довіри до процедури, оскільки створило б умови для змов частини членів комісії з метою зловживань і фальсифікацій.

статті 94 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], як засвідчила практика, стали джерелом серйозних зловживань та фальсифікацій.

Пропозиція відмовитися від цієї процедури, тобто частково врахувати зауваження європейських експертів через надання окружній виборчій комісії повноваження вносити виправлення у відомості підсумкового протоколу дільничної комісії, які не стосуються результатів волевиявлення виборців, міститься у проектах Закону «Про вибори народних депутатів України» № 1068-2 2014 р. (див. частину четверту статті 164 проекту [882]) та Виборчого кодексу України № 3112-1 2015 р. (див. частину дванадцятую статті 251 проекту [878]), розроблених за участі автора.

Враховуючи непрофесійний характер складу дільничних та окружних виборчих комісій, зацікавленість кожного окремого члена такої комісії, вважаємо, що єдиним виходом для розв'язання цього комплексу проблем є максимально можлива чітка регламентація відповідних процедур, зрозуміла як самим членам виборчих комісій, так і спостерігачам.

Достатньо повні пропозиції щодо регулювання різних конфліктних сьогодні аспектів проведення підсумкового засідання окружної виборчої комісії містять зазначені вище законопроекти (див. статті 162-164 проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» № 1068-2 2014 р. [882], статтю 251 проекту Виборчого кодексу України 2015 р. [878]); зокрема, в них запропоновані процедури повторного підрахунку голосів на виборчій дільниці (див. статтю 165 проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» № 1068-2 2014 р. [882], статтю 252 проекту Виборчого кодексу України 2015 р. [878]). Вважаємо, що врахування цих пропозицій дозволить більш повно впровадити процедури встановлення окружною виборчою комісією підсумків голосування в межах виборчого округу і таким чином зняти ті проблеми, які останнім часом викликають численні гострі конфлікти.

Венеціанська комісія надає великого значення своєчасному *опублікуванню* («звітуванню», в термінології Комісії) встановлених результатів голосування як засобу забезпечення дотримання принципу чесних виборів. На думку Комісії, «своєчасне та повне звітування про результати є ключовим для прозорості виборів і запобігання фальсифікаціям. Воно забезпечує інформованість громадськості і сприяє довірі до виборчого процесу. Органи влади повинні вживати усіх заходів для забезпечення того, щоб доступні результати у будь-якому пункті підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування одразу ж повідомлялись громадськості разом з роз'ясненнями щодо достовірності будь-якого повідомленого числа. Он-лайн звітування про підсумки на виборчій дільниці і зведені підсумки більш високого рівня є чудовим заходом для зміцнення довіри і запобігання фальсифікаціям, для реалізації якого необхідна переважно лише політична воля»; Комісія вважає важливим, що «звітування повинно здійснюватись у форматі, який дозволяє представникам партій і внутрішнім громадським спостерігачам всебічно порівнювати усі отримані ними дані», а також «надасть можливість зацікавленим партіям та/або кандидатам оскаржити офіційні результати до суду» [207, с.319].

Вітчизняне законодавство в основному відповідає цьому *рекомендаційному* стандарту (який має форму «належної практики»). Слід зауважити, однак, що швидкість оприлюднення попередніх та остаточних результатів (як часткових, так і виборів в цілому) не повинна розглядатися як самоціль. У випадку, коли прискорене встановлення результатів створює загрозу нанесення шкоди точності та достовірності цих результатів, пріоритет повинен надаватися саме точності та достовірності. Водночас підкреслимо, що в аспекті стандарту, встановленого Венеціанською комісією, неприпустимою є затримка оприлюднення уже встановлених результатів. Така затримка можлива лише стосовно повних результатів виборів, які стали предметом спору про дійсність виборів, і лише в тому разі, якщо така затримка є наслідком судової заборони оприлюднення оспорених результатів

у порядку забезпечення позову з тієї причини, що офіційне опублікування результатів відкриває дорогу процедурі набуття повноважень особами, визнаними обраними, до вирішення спору про дійсність виборів. Зауважимо, що спроба законодавчо заборонити такий судовий захід стосовно результатів виборів була визнана неконституційною (пункт 3.12 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України № 26/рп-2009 від 19 жовтня 2009 р. [970]).

Слід визнати, що законодавство деяких інших держав не встановлює настільки детальної процедури. Так, естонський Закон про парламентські вибори Естонії присвячує регулюванню процедури підрахунку голосів, поданих у приміщенні для голосування, один параграф (§ 57), який складається з 13 частин [1428]. Дещо більш детальна процедура, встановлена латвійським законом (9 коротких статей – з 29 по 36), присвячена в основному підрахунку бюлетенів, виявлених у виборчих скриньках [1451].

Більш деталізованим щодо регулювання процедури підрахунку голосів та складання підсумкового протоколу на виборчій дільниці є російське виборче законодавство. Так, Федеральний закон «Про основні гарантії...» містить 2 статті (67 та 68), які сумарно складаються з 39 частин [582]); аналогічні за обсягом регулювання відповідних процедур положення містять Федеральний закон «Про вибори депутатів Державної Думи...» (2 статті – 84 та 85, які містять 39 частин [575]) та Федеральний закон «Про вибори Президента РФ» (2 статті – 72 та 73, 39 частин [577]). За своєю структурою визначена цими законами процедура близька до тієї, яка встановлена вітчизняним виборчим законодавством.

Процедури підрахунку голосів, встановлені статтями 70-77 Виборчого кодексу Польщі, також у цілому подібні до тих, що встановлені вітчизняним виборчим законодавством, хоча істотно менш деталізовані. Цікавим елементом процедури, безпосередньо спрямованим на перешкоджання можливим зловживанням, є перший крок – заклеювання та опечатування отворів усіх виборчих скриньок (§ 1 статті 70 кодексу [1380]). Додаткові (порівняно із звичними для вітчизняного виборчого права) процедури визначають порядок підрахунку голосів, поданих поштою (статті 71а, 72 кодексу [1380]). Ф. Римаж підкреслює, що «дотримання черговості, встановленої виборчим кодексом та інструкціями Державної виборчої комісії, послідовних дій, які здійснює дільнична виборча комісія, є важливим, оскільки запобігає виникненню можливих помилок» [1381, s.216] і, додам, фальсифікацій.

Загально визнано, що процес підрахунку голосів і встановлення підсумків голосування виборців має бути прозорим [363, с.165], що сприяє суспільній довірі до виборів. Зауважимо, що чітка регламентація процедури підрахунку голосів значно полегшує її публічний контроль з боку спостерігачів і тим самим підвищує прозорість цього процесу.

Прозорість (відкритість) процедур встановлення підсумків голосування виборців забезпечується правом присутності при проведенні підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці осіб, уповноважених на здійснення спостереження (не лише офіційних спостерігачів, але й кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб партій – суб'єктів виборчого процесу, які мають права офіційних спостерігачів). Публічний контроль з боку спостерігачів значно полегшується чіткістю регламентації процедур підрахунку голосів, строгою послідовністю дій дільничної виборчої комісії. Тому широкі можливості спостереження за процесом підрахунку голосів як з боку спостерігачів, номінованих кандидатами та партіями, так і незалежних («непартійних»), стали важливим процедурним засобом гарантії дотримання вимоги чесних виборів, цю ж роль виконує і заборона присутності при підрахунку голосів інших осіб (насамперед представників влади), які могли би чинити тиск на членів комісії чи іншим чином створювати перешкоди при виконанні цих дій дільничною виборчою комісією.

Зауважимо, проте, що роль спостереження щодо голосування та підрахунку голосів не всюди оцінюється однаково. Так, положення польського виборчого законодавства не згадують спостереження при проведенні голосування та підрахунку голосів на виборчих дільницях. Як стверджує Ф. Римаж, позиція Державної виборчої комісії Польщі полягає в тому, що «на час проведення і встановлення підсумків голосування спостереження має бути виключене. Впливає це з необхідності забезпечити охорону персональних даних виборців та забезпечення таємності голосування» [1381, s.214]. Таку позицію важко зрозуміти; навряд чи присутність спостерігачів порушує захист персональних даних виборців більше, ніж присутність членів дільничної виборчої комісії, які, на відміну від спостерігачів, особисто опрацьовують виборчу документацію. Що ж стосується таємності голосування, процедури голосування повинні її забезпечити навіть стосовно інших виборців, присутніх у приміщенні для голосування, не кажучи про членів комісії чи спостерігачів. Зазначимо водночас, що «партійні спостерігачі» (у польській термінології – *«mężowie zaufania»*), призначені виборчими комітетами (суб'єктами висування кандидатів), мають право присутності при проведенні голосування та підрахунку голосів [1381, s.268], що тим більше ставить під сумнів наведену вище аргументацію щодо відсутності спостереження.

Як ми вже зазначали, для дотримання принципу чесних виборів самих лише законодавчих норм недостатньо: закон може лише забезпечити (або не забезпечити) відповідні нормативні передумови та засоби. Вирішальне значення має практика застосування норм виборчого законодавства суб'єктами виборчого процесу – кандидатами та партіями – суб'єктами їх висування, а також владними суб'єктами – юрисдикційними органами (виборчими комісіями, судами при розгляді виборчих спорів) і, зрештою, органами влади та їх посадовими особами, яким, взагалі кажучи, втручання у виборчий процес (окрім питань організаційно-технічного та матеріального забезпечення підготовки виборів) законом заборонене. Важливе місце у забезпеченні цього аспекту чесних виборів, пов'язаного із правозастосуванням та правокористуванням, належить професіоналізму членів виборчих комісій (див. підрозділ 9.5.1).

Виборчий процес практично не обходиться без правопорушень з боку конкурентних суб'єктів (як кандидатів, так і партій) чи їх прихильників з метою будь-якою ціною отримати перевагу над суперником. Кількість та тяжкість таких правопорушень на виборах значною мірою визначається рівнем політичної і правової культури суспільства, громадської нетерпимості щодо правопорушників. Засоби боротьби із виборчими правопорушеннями та проблеми юридичної відповідальності за виборчі правопорушення вимагають окремого дослідження.

Таким чином, принцип чесних виборів зустрічається у своїй реалізації із низкою перешкод, частина яких пов'язана з проблемами законодавчого регулювання, частина – з проблемами правозастосування і користування правом, а інші походять з недостатнього рівня правової і політичної культури нашого суспільства. Однак слід мати на увазі, що «нечесні вибори» є не демократичними виборами, передбаченими Конституцією, а засобом узурпації влади, забороненої статтею 5 Конституції. Тому для наближення до повноцінного втілення ідеї чесних виборів як інструмента реальної демократії необхідний широкий комплекс заходів у кожній із зазначених сфер.

Не останнє місце серед таких заходів займає громадянська освіта, практично невідома в Україні; недаремно Декларація про критерії вільних і чесних виборів відносить реалізацію програм громадянської освіти до зобов'язань держави [1313]. Тому заходи з підвищення рівня загальної політичної і правової культури громадян – «цілина», якою ще буде змушена займатися Українська держава, якщо вона дійсно прагне бути демократичною і правовою.

5.4. ОСКАРЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ

Інститут оскарження результатів виборів лише на перший погляд може вважатися складовою інституту виборчих спорів. Насправді це окремий інститут, який істотно відрізняється як за своєю природою, так і за процесуальними особливостями від звичного для вітчизняного виборчого права інституту оскарження виборчих правопорушень під час виборчого процесу і має самостійне значення для забезпечення принципу чесних виборів. Як засвідчує практика багатьох держав, тут маємо справу із окремим правовим інститутом *встановлення (підтвердження) дійсності виборів*⁶⁹, який у традиційній європейській доктрині є невід'ємною складовою виборчого права, а сам етап підтвердження дійсності виборів – обов'язковим завершальним етапом виборчого процесу, як на це звертає увагу Венеціанська комісія [216, с.287].

Дослідники слушно відзначають, що «проведення виборів на демократичній основі має передбачати право учасників виборчого процесу ставити питання про визнання виборів недійсними» [545, с.38]; це слід визнати прямим наслідком принципу чесних виборів як у його широкому розумінні (дотримання усіх основних принципів виборчого права), так і у вузькому сенсі (чесне і достовірне встановлення результатів виборів відповідно до справжнього волевиявлення громадян).

Як зазначає С. Сербогіна, вже Закон «Про вибори Президента України» 1999 р. не містив жодних підстав для визнання виборів недійсними; на думку науковця, цей недолік слід було усунути, передбачивши «можливість визнання виборів недійсними як по окремих територіальних округах, так і в цілому по країні» [1010, с.217-218]. Проте вітчизняне виборче право формально і сьогодні не містить інституту підтвердження дійсності виборів чи визнання виборів недійсними; принаймні жоден із чинних виборчих законів не містить відповідного регулювання. Тим не менше, практика проведення виборів в Україні знає цей інститут; найбільш відомими, однак далеко не винятковими випадками є визнання недійсним повторного голосування на виборах Президента України 2004 р. (див. рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. [936]), а також визнання «неможливості встановити результати виборів» у п'яти одномандатних округах на виборах народних депутатів України 2012 р. В останньому випадку Центральна виборча комісія визнала: «За результатами перевірок фактів, викладених у зверненнях, поданих до Центральної виборчої комісії, вбачається неможливим достовірно встановити результати волевиявлення виборців у частині обрання народних депутатів України в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197, 223 та необхідно констатувати, що вибори у вказаних одномандатних виборчих округах проведені без дотримання передбачених Конституцією України та Законом принципів і засад виборчого процесу» [811]. Тому дослідження реального змісту цього інституту, підстав та порядку застосування такого заходу, як визнання виборів (чи результатів виборів) недійсними, заслуговує на уважне вивчення з урахуванням регулювання у тих державах, де він застосовується.

Ранні редакції виборчих законів України передбачали можливість визнання виборів недійсними. Так, частина п'ята статті 43 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р., за яким вибори депутатів проводилися в одномандатних округах, надавала повноваження окружній виборчій комісії «визнати вибори недійсними, якщо в ході їх проведення або при підрахунку голосів мали місце порушення цього Закону, які суттєво вплинули на результати голосування» [728]. Закон 1997 р., який запровадив виборчу систему «паралельного змішування», теж передбачав подібні заходи, однак по-різному

⁶⁹ Інститут *підтвердження дійсності виборів*, очевидно, передбачає можливість *визнання їх недійсними* за певних умов (які розглянуто нижче). Підкреслимо, що цей інститут слід відрізнити від зовсім іншого за правовою природою інституту *визнання виборів такими, що не відбулися*; таке визнання не пов'язане з вчиненням правопорушень, а є наслідком недотримання умов результативності виборів.

у двох підсистемах виборчої системи. Так, частина восьма статті 43 зазначеного Закону надавала повноваження окружній виборчій комісії визнати вибори депутата в одномандатному окрузі «недійсними, якщо в ході їх проведення або під час підрахунку голосів мали місце порушення цього Закону, що вплинули на результати виборів»; водночас частина чотирнадцята статті 42 того ж Закону встановлювала, що «рішення щодо результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі можуть бути оскаржені до суду протягом десяти днів після їх опублікування Центральною виборчою комісією» [729], не зазначаючи при цьому конкретної підстави оскарження. Закон 2001 р. зберіг положення про визнання виборів недійсними лише щодо виборів окремого депутата в одномандатному виборчому окрузі (частина перша статті 77 [730]). Положення щодо визнання відповідних виборів недійсними в окремому виборчому окрузі або й в цілому містили закони про місцеві вибори (частина перша статті 47 Закону 1998 р. [726]); частина перша статті 75 Закону 2004 р. [721]). Аналогічні положення містили і ранні закони про вибори Президента України (частина четверта статті 17 Закону 1991 р. [740], стаття 43 Закону в редакції 1994 р. [736]).

Проте уже Закон «Про вибори Президента України» 1999 р. не передбачав можливості визнання виборів недійсними. У зв'язку з запровадженням пропорційної виборчої системи на виборах народних депутатів України у 2004 р. такі положення зникли і у законодавстві про парламентські вибори, а з 2010 р. – і в законодавстві про місцеві вибори. Певною мірою це відбулося під впливом доктринального уявлення про «неконституційність інституту “недійсність виборів”», який впливає із «правового конфлікту між конституційним правом громадян обирати і бути обраним і можливістю визнання виборчими комісіями виборів недійсними» [472, с.8, 11]; наслідком є твердження про «необхідність вилучення із усіх виборчих законів норм про можливе визнання виборів недійсними» [470, с.107]. О. Лавринович обґрунтовує наявність порушення виборчих прав громадян при визнанні виборів в окремому окрузі недійсними тим, що «громадяни України, що мешкають на території інших округів [де вибори не визнані недійсними. – Ю.К.], реалізувавши своє право, дістали через своїх обранців право на участь в управлінні державними справами, а громадяни окремого округу такого права позбавлені» [469, с.84]; на думку дослідника, при цьому порушується конституційна вимога рівності права на участь в управлінні державними справами, встановленої статтею 38 Конституції України. Неважко бачити, проте, що таке твердження базується на хибному уявленні про характер виборного представництва, яке тлумачиться як «територіальне», та відповідно уявлення про представницький мандат як повноваження представляти лише тих виборців, які голосували за відповідного представника. Адже ще Г. Єллінек підкреслював, що «насправді вибори, у скількох би виборчих округах вони не проводились, представляють єдиний вольовий акт всього народу» [224, с.561]. Інакше доведеться визнати, що права на участь в управлінні державними справами не мають і виборці, які проголосували проти переможця, і виборці, чії бюлетені були визнані недійсними, і, зрештою, виборці на тих виборчих дільницях, на яких голосування визнане недійсним. Вище ми вже вказували на невідповідність таких уявлень сучасній доктрині представницької демократії та вільного мандата депутата, який незалежно від округу та способу обрання представляє народ.

Реалізуючи сформульовану О. Лавриновичем позицію, Закон «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. містить прямі положення, які зобов'язують встановити результати виборів «незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним» (частини одинадцята, дванадцята статті 96, частина тринадцята статті 98 [733]).

Проте слід підкреслити виняткову важливість підтвердження дійсності виборів для демократичного процесу в цілому, суспільної довіри до цього процесу, а отже, легітимності

влади, сформованої через вибори. З точки зору демократії цінностей (як антитези процедурній демократії) вибори вимагають, однак не вичерпуються формальним дотриманням виключно процедурної сторони; їх сутність – правильне відображення дійсного волевиявлення народу, не спотвореного маніпуляціями і фальсифікаціями. З цим погоджуються західні правознавці [1255, s.12; 1303, p.9]. Д. Петі, висловлюючи позицію ОБСЄ/БДПП, вказує: «Виборчий закон повинен надавати механізм визнання недійсними результатів виборів» [1411, p.12]. Хоча дослідники найчастіше пов'язують проблему дійсності виборів із принципом вільних виборів⁷⁰, неважко побачити, що насправді (у межах запропонованого нами розуміння змісту принципів виборчого права) тут мова повинна йти про принцип справедливих (чесних у широкому сенсі) виборів. Таким чином, інститут недійсності результатів виборів⁷¹ є важливою гарантією забезпечення об'єктивності (тобто чесності, справедливості) проведених виборів і захисту виборчих прав [277, с.24].

Важливість інституту контролю дійсності виборів, з огляду на його практичну відсутність у вітчизняному нормативному регулюванні виборів та брак сучасного наукового опрацювання відповідних проблем, змушує більш уважно розглянути місце цього інституту в системі виборчого права, його еволюцію в рамках вітчизняного виборчого права, а також (у порівняльно-правовому аспекті) стан відповідного правового регулювання у виборчому праві інших європейських держав.

Яку мету переслідує контроль дійсності виборів? Без сумніву, найбільш широкою метою можна вважати забезпечення належного (правомірного) перебігу усього виборчого процесу як процесу формування і вираження волі народу у формуванні представницького органу влади чи заміщення виборної посади. Так, на думку І. Ільєнка, «визнання результатів виборів недійсними переслідує цілі забезпечення легітимності виборних органів публічної влади..., законності виборчого процесу, вільного і справедливого характеру виборів, демократичного режиму в державі» [277, с.72]; Л. Бучковський вбачає завдання такої перевірки у «забезпеченні належного перебігу усього виборчого процесу» [1255, s.23]. Іншими словами, у такому сенсі мета контролю дійсності виборів полягала б не лише у встановленні чесного (справедливого) характеру виборів, але й досконалості (абсолютної правомірності) виборчого процесу при здійсненні усіх без винятку його процедур.

Проте така мета не лише недосяжна (настільки масовий юридичний процес не може відбутися ідеально, без найменшого зловживання), але й, по суті, непотрібна. Дослідники цих питань підкреслюють, що основним завданням розгляду питання дійсності виборів є «не вказання усіх випадків порушення приписів закону» [1256, s.209], а забезпечення *правомірності обрання* представницького органу чи виборної посадової особи відповідно до вільного волевиявлення народу, легітимності складу виборних органів, суспільного сприйняття справедливості наділення саме цих осіб владними повноваженнями (тобто чи «особа, яка отримала мандат, є дійсно тою особою, якої хотіли виборці» [1303, p.12]). Тому при дослідженні дійсності виборів увага звертається лише на ті правопорушення, які вплинули (могли вплинути) на встановлені результати виборів. Ж.-П. Кольяр називає такий спір про дійсність виборів «відносним», орієнтованим виключно на оцінку можливості потенційної зміни підсумків виборів [1303, p.13].

Деякі дослідники стверджують, що до завдань контролю дійсності виборів відноситься також покарання за вчинення виявлених правопорушень [1255, s.23]. Серед російських науковців досить поширена точка зору про те, що саме по собі скасування результатів

⁷⁰ Як зазначають російські науковці, «вищим безпосереднім вираженням влади народу можуть вважатися лише ті вибори, які проведені в умовах, що забезпечують вільне волевиявлення громадян» [710, с.5].

⁷¹ Звернемо увагу на деякі формальні відмінності у термінології європейських науковців, які говорять про «дійсність (недійсність) виборів», та їх російських колег, які вживають термін «дійсність (недійсність) результатів виборів». Вважаємо, що між цими двома термінами змістовної відмінності немає: вибори, результати яких визнані недійсними, природним чином і самі кваліфікуються як недійсні.

виборів (і навіть визнання голосування на окремій виборчій дільниці) є конституційно-правовою *санкцією* (див., наприклад, [370, с.41]); цю ж позицію підтримують і деякі вітчизняні науковці (див. [103, с.143; 125, с.170; 423, с.530; 464, с.414]).

З обома цим позиціями погодитися не можна. Інститут юридичної відповідальності у контексті публічноправових відносин вимагає своїх специфічних процедур встановлення *вини* певних осіб при вчиненні правопорушення та призначення і виконання покарання (застосування *санкції*). Тому процедура (судовий процес) перевірки правильності результатів виборів може лише *виявляти* правопорушення (встановлювати відповідні факти), однак (у більшості випадків) не встановлювати винних осіб, а тим більше не призначати покарання⁷². Відсутність притягнення до відповідальності серед цілей розгляду питання про дійсність виборів декларує Ж.-П.Кольяр [1303, р.12].

Тим більше не узгоджуються з правовою сутністю поняття «санкція» правові наслідки скасування результатів виборів (чи голосування на окремій дільниці або в окремому виборчому окрузі), навіть якщо розглядати її лише у конституційно-правовому плані. Як відомо, у контексті юридичної відповідальності санкція – заходи впливу, що застосовуються до правопорушника і породжують для нього негативні наслідки. Проте ані скасування результатів виборів, ані визнання недійсним голосування на окремій виборчій дільниці, хоча і є наслідками правопорушень, застосовується не до правопорушника і негативних наслідків (покарання) для нього не створює (див. [277, с.79-80]). Якщо саме по собі скасування результатів виборів і має характер негативних наслідків, то ці наслідки стосуються широкого кола осіб (у тому числі тих, які правопорушень не вчиняли). Отже, порушення виборчого законодавства, яке вплинуло на результати волевиявлення громадян, повинне бути підставою скасування результатів виборів, але останнє не може розглядатися як санкція.

Підкреслимо, що *не всякий юрисдикційний процес має закінчуватися застосуванням санкцій*; наприклад, як зазначалося вище, основною метою застосування інституту оскарження виборчих правопорушень є поновлення порушених прав, усунення наслідків правопорушення, відновлення законного перебігу виборчого процесу, або, більш загально, *недопущення отримання будь-ким вигоди від правопорушення* (навіть якщо це правопорушення не вчинене отримувачем вигоди). Скасування результатів виборів є, без сумніву, примусовим заходом з боку держави, однак цей захід також спрямований на *усунення наслідків вчинених правопорушень*, відновлення правопорядку, а не на *покарання*.

Таким чином, перемога на виборах (отримання представницького мандата) не може вважатися законною (і легітимною в очах демократичного суспільства), якщо вона стала наслідком допущеного порушення вимог закону чи, більш загально, протиправних дій будь-якого суб'єкта. Саме у цьому вбачаємо основну мету інституту контролю результатів виборів.

Європейська практика знає декілька моделей контролю дійсності виборів, які відрізняються передусім тим, який орган уповноважений здійснювати цю функцію. Як зазначає Венеціанська комісія, такими органами «можуть бути адміністративні органи, наприклад, виборчі комісії, які організують вибори, а у деяких країнах – парламенти, коли ухвалюється рішення про підтвердження результатів виборів і мандатів, а також судові органи» [214, с.214].

Л. Бучковський стверджує, що «на європейському ґрунті можна виділити три основні системи перевірки дійсності виборів: а) парламентська, здійснювана відповідною палатою в пленарному режимі або її спеціалізованим органом (в основному комісією);

⁷² Винятком тут може бути конституційно-правова відповідальність у формі дострокового припинення повноважень посадових осіб (колегіальних органів) чи припинення статусу суб'єкта виборчого процесу внаслідок розгляду спору щодо виборчого правопорушення; проте притягнення до такої відповідальності більш характерне для розгляду виборчих спорів *під час* виборчого процесу, а не за його підсумками.

б) юрисдикційна, в якій контроль здійснюється або через загальні суди, або судовим органом, уповноваженим підтверджувати дійсність виборів; с) змішана система, яка поєднує в собі елементи двох попередніх» [1255, s.24]. Четверта модель, яку теж можна кваліфікувати змішаною, вважається характерною для «нових» демократій; відповідно до неї, ця проблема «спочатку постає перед місцевою, національною чи федеральною виборчою комісією з можливим оскарженням до Верховного суду чи конституційного суду» [1303, p.11] (польські дослідники теж згадують про таку систему; див. [1256, s.207]). Практика різних європейських держав, які застосовують ці моделі, описана Венеціанською комісією; проте загальним зауваженням Комісії щодо усіх цих моделей є твердження, що «у всякому разі повинна існувати можливість кінцевого оскарження до суду» (параграф 30 цитованої Доповіді [214]), яке можна розглядати як «належну практику», тобто твердження, близьке до авторитетного європейського стандарту.

Стосовно виборів законодавчого органу (які можна вважати історично першими демократичними виборами) найбільш ранньою системою підтвердження дійсності виборів є парламентська модель, згідно з якою законодавчий орган сам приймає остаточне рішення про правомірність виборчого процесу. Така модель базується на традиційному (хоча й не зовсім коректному у всіх випадках) уявленні про те, що парламент є найвищим органом державної влади, а отже, його склад не може підлягати контролю з боку інших органів. Важливо, що в цій моделі парламент здійснює контроль дійсності виборів обов'язково і без огляду на те, чи результати виборів були оскаржені конкретними суб'єктами. Сьогодні така система контролю дійсності виборів продовжує функціонувати у Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі, Італії, Данії, США. Так, відповідно до статті 66 Конституції Італійської Республіки, «кожна з палат перевіряє повноваження своїх членів» [429]. Розділ 5 статті I Конституції США встановлює, що «кожна палата самостійно вирішує питання щодо виборів, їх результатів і вимог до своїх членів» [1448].

Саме таку систему контролю дійсності виборів успадкувала Україна після проголошення незалежності. Стаття 100 Конституції УРСР 1978 р., яка діяла у перші роки незалежності, передбачала, що «Верховна Рада України за поданням Мандатної комісії, яку вона обирає, приймає рішення про визнання повноважень народних депутатів України, а в разі порушення законодавства про вибори – про визнання виборів окремих народних депутатів недійсними» [436]; це положення було закріплене у Регламенті Верховної Ради України 1994 р. (див. статті 2.2.10, 2.2.11 [922]). Однак після прийняття Конституції 1996 р., відповідно до якої повноваження народних депутатів України розпочинаються після складення присяги на урочистому засіданні новообраної Верховної Ради України (частина четверта статті 97 Конституції [432]), такий механізм більше не міг існувати; оскільки Конституція не містить жодних згадок про перевірку дійсності виборів чи повноважень народних депутатів, зазначене положення втратило чинність відповідно до пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції.

Парламентська модель контролю дійсності виборів і повноважень членів парламенту, незважаючи на її історичну традиційність, викликає серйозні доктринальні заперечення. Основне з них полягає в тому, що парламент, як і його члени виступають у ролі «судді у власній справі» [1255, s.13], що порушує один із загальних принципів права. Дійсно, як це відбувалося у Верховній Раді України до прийняття Конституції 1996 р., голосування щодо прийняття відповідного рішення про визнання власних повноважень здійснювали депутати, повноваження яких ще не були на цей момент підтвержені; більше того, до складу мандатної комісії, яка вивчала правильність виборів та повноважність депутатів, також входили депутати, обрання яких у принципі ставилося під сумнів.

На інший принциповий недолік цієї системи контролю виборів вказує Ж.-П. Кольяр, який на підставі французького досвіду зазначає: «ця система неминуче означає, що про

законність виборів виносить рішення політичною більшістю. Це може призводити до зловживань, найчастіше цитований приклад яких пов'язаний з позбавленням мандатів багатьох пужадистських⁷³ (сьогодні могли б їх назвати популістами) членів парламенту французькими Національними Зборами після виборів 2 січня 1956 р.» [1303, р.10].

Зазначені проблеми, принципово притаманні парламентській системі контролю результатів виборів, стали причиною того, що держави, конституції яких приймалися у другій половині ХХ ст., відмовилися від такого підходу.

Мінімальною модифікацією парламентської моделі є «змішана» (парламентсько-судова) система, за якої парламент уповноважений висловитися стосовно дійсності виборів, однак його висновок підлягає судовому (юрисдикційному) контролю (див. [106]); так, відповідно до статті 41 Основного Закону ФРН, «перевірка правильності виборів є справою Бундестагу... Рішення Бундестагу може бути оскаржено до Федерального конституційного суду» [615].

Проте більш послідовною виглядає судова модель контролю дійсності виборів, за якої суд перевіряє не рішення парламенту з цього приводу, а легальність самого виборчого процесу. Як зазначає Ж.-П. Кольяр, у цій моделі «дотримання закону гарантується втручанням суду, який може мати нагоду очистити результати виборів або визнати їх недійсними» [1303, р.9]. Судовим органом, уповноваженим на такий контроль, може бути звичайний суд (як у Великій Британії), адміністративний суд (як у Фінляндії), конституційний суд (як у Австрії чи Греції); в Іспанії та Португалії конституційний суд виконує функцію другої інстанції після звичайного суду [1303, р.10]. Слід погодитися з позицією польських дослідників, які відзначають, що «в умовах дотримання засади поділу влади доручення контролю правомірності виборчого процесу судовому органу, незалежному від законодавчої та виконавчої влади, виглядає кращим розв'язанням, аніж наповнена елементами політичної боротьби парламентська модель» [1256, s.208].

У ролі незалежного контрольного органу може виступати і квазісудовий орган, яким є, наприклад, Конституційна рада Франції. Відповідно до статей 58 та 59 Конституції Франції, Конституційна рада «слідкує за правильністю обрання Президента Республіки. Вона розглядає скарги та оголошує результати голосування»; «вносить рішення щодо правильності обрання депутатів і сенаторів, якщо воно оскаржується» [437]. І. Сліденко наводить приклади держав, які запозичили чи навіть розвинули «французьку модель» судового контролю (обов'язкового чи факультативного) підсумків виборів конституційними судами [1022, с.47-48].

Класичний варіант судової моделі контролю виборів реалізується у Польщі. Відповідно до Конституції РП, дійсність виборів до Сейму, Сенату та обрання Президента Республіки підтверджує Верховний Суд (статті 101, 129 [1384]); стосовно виборчих органів територіального самоврядування стаття 392 Виборчого кодексу Польщі уповноважує відповідний окружний суд на розгляд «виборчих протестів» проти результатів виборів [1380]. Завданням суду, як зазначає Л. Бучковський, є «визначення, чи відбувся виборчий процес відповідно до встановлених норм, тобто чи не відбулося у його перебігу таких правопорушень, внаслідок яких представницькі мандати отримали інші особи, аніж би це впливало з результатів, встановлених на підставі правомірно проведених виборів» [1255, s.161].

Нарешті, інший (адміністративно-судовий) варіант змішаної моделі реалізується у Російській Федерації. Відповідно до Федерального закону «Про основні гарантії...», результати виборів визнає недійсними «відповідна виборча комісія» (частина дев'ята

⁷³ Пужадисти – прихильники популістського політичного діяча часів ІV Французької Республіки П. Пужада (*Pierre Poujade*). Відповідно до Конституції ІV Республіки (чинної до 1958 р.), дійсність парламентських виборів у Франції встановлювалася самим парламентом.

статті 70 зазначеного Закону [582]) або «суд відповідного рівня» (частини 1.2 та третя статті 77 цього ж Закону). «Відповідність» (тобто наявність відповідних повноважень) комісії встановлюється конкретним законом про вибори; зокрема, ці повноваження належать окружній виборчій комісії стосовно результатів виборів депутата Державної Думи у відповідному одномандатному окрузі (частина восьма статті 87 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]), Центральній виборчій комісії – стосовно виборів депутатів у федеральному виборчому окрузі (частина п'ята статті 88 зазначеного Закону) та у будь-якому одномандатному окрузі (частина перша статті 100 цього ж Закону), а також стосовно виборів Президента РФ (частина п'ята статті 76 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]).

Виборчі закони РФ дещо інакше визначають сутність повноважень суду при розгляді подібних питань. На відміну від Федерального закону «Про основні гарантії...», який уповноважує суд «визнати результати виборів недійсними», стаття 100 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» (і подібно стаття 85 Федерального закону «Про вибори Президента РФ») встановлює, що суд може лише «скасувати рішення» відповідної виборчої комісії про встановлення результатів виборів⁷⁴; на підставі такого рішення суду відповідна виборча комісія повинна прийняти власне рішення про визнання недійсними результатів відповідних виборів (частина п'ята статті 100 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частина п'ята статті 85 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]).

Таким чином, ця модель надає основні повноваження щодо контролю дійсності виборів самим організаторам виборів (на достатньо високому рівні), залишаючи за судом повноваження судового контролю уже щодо рішень виборчих комісій. Зазначимо, що позбавлення суду можливості приймати рішення по суті щодо визнання виборів недійсними можна розглядати як непотрібне ускладнення процедури: оскільки виборча комісія *зобов'язана* виконати рішення суду, у такому рішенні комісії відсутній предмет дослідження і поле розсуду комісії, а отже, і її реальне волевиявлення: комісія може лише повторити зміст судової аргументації.

Недоліком цієї моделі можна вважати, що первинний контроль правомірності виборів здійснює сам організатор виборів; таким чином, має місце своєрідна «перевірка власних дій». Певною мірою цей недолік компенсується неостаточним характером такого рішення виборчих комісій і можливістю його судового перегляду.

Важлива відмінність різних моделей контролю дійсності виборів полягає у характері відповіді на запитання: чи може орган, уповноважений контролювати дійсність виборів, здійснювати таку перевірку з власної ініціативи? Відповідь на це питання не очевидна. Європейські експерти рекомендують, щоб виборчий закон «визначав, чи орган, наділений повноваженням визнати результати виборів недійсними, може вчиняти такі дії без подання формальної скарги» [1411, р.12]. Взагалі кажучи, можлива відповідь на це питання істотно залежить від прийнятої моделі контролю, яка, звичайно, повинна бути закріплена в законі.

Так, в умовах парламентської моделі (як і змішаної парламентсько-судової) перевірка правомірності виборів здійснюється в обов'язковому порядку (безвідносно до оскарження будь-яких порушень) з ініціативи парламенту чи спеціально утвореного ним органу («мандатної комісії»). В умовах змішаної адміністративно-судової системи можна вважати, що вищий орган адміністрування виборів при встановленні їх результатів пере-

⁷⁴ Застосований термін «рішення про встановлення результатів виборів» слід визнати неадекватним. Результати виборів визначаються шляхом встановлення певних юридичних фактів – кількості голосів виборців, поданих на підтримку тих чи інших суб'єктів (окремих кандидатів чи списків кандидатів); виборча комісія *встановлює* ці факти, а не *приймає* щодо них рішення. Тому скасуванню (визнанню недійсними) можуть підлягати результати виборів, *встановлені* відповідною виборчою комісією, однак не рішення комісії, яке щодо встановлення результатів виборів не повинно прийматися [310].

віряє їх правомірність у силу власних наглядових повноважень⁷⁵; принаймні так виглядає процедура, визначена російським виборчим законодавством. Дійсно, «при встановленні результатів виборів внаслідок опрацювання підсумків голосування дається відповідь на такі питання: чи відбулися вибори; чи можна визнати вибори дійсними; хто з кандидатів обраний. На останнє питання можна прагнути відповіді лише за умови позитивної відповіді на перші два питання» [710, с.10]. Таким чином, в умовах такої змішаної моделі, коли первинним органом оцінки дійсності виборів виступає найвища в ієрархії виборча комісія, наділена наглядовими повноваженнями щодо дотримання законності виборчого процесу, вона повинна здійснити таку оцінку у процесі встановлення результатів виборів; суд може бути залучений до цього процесу лише через оскарження рішення виборчої комісії про визнання виборів дійсними (недійсними).

Деяко складніша ситуація в умовах судової моделі. На думку Л. Бучковського, формулювання частини першої статті 101 Конституції РП означає, що Верховний суд перевіряє дійсність парламентських виборів «на підставі власної компетенції» [1255, s.160], тобто в обов'язковому порядку незалежно від наявності ініціативи («протесту») уповноважених суб'єктів: «контроль правильного перебігу виборчого процесу здійснюється обов'язково, навіть якщо щодо його дійсності не були подані протести» [1256, s.209]. Однак для судового органу не є природним діяти (відкривати судове провадження) за власною ініціативою, без формального звернення до нього. У Польщі ця проблема розв'язується через зобов'язання Державної виборчої комісії здійснити подання до Верховного суду; за відсутності виборчих протестів Суд розглядає справу у межах відомостей цього подання [1381, s.571].

Важливо підкреслити, що встановлення факту дійсності виборів не вимагає доведення: *доводитися має недійсність виборів* за наявності відповідних доказів. Таким чином, по суті, ми маємо справу із *презумпцією дійсності виборів*. Однак ця презумпція є не абсолютною, а спростовною (умовною), оскільки допускає її заперечення і доведення протилежного; І. Ільєнко відносить її до непрямих презумпцій, безпосередньо не закріплених виборчим законодавством [277, с.95, 97], що відповідає змісту російської правової доктрини та виборчому законодавству РФ. Зазначимо, водночас, що згадане вище закріплення у вітчизняному виборчому законодавстві вимоги обов'язкового встановлення результатів виборів (див., наприклад, частину дванадцяту статті 96¹, частину тринадцяту статті 98 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) робить презумпцію дійсності виборів *явною* та *абсолютною* (взагалі кажучи, неспростовною). Як засвідчує практика та досвід інших держав, цей підхід слід визнати помилковим.

Із презумпції дійсності виборів випливає, що для рішення щодо недійсності виборів необхідні істотні підстави, доведені відповідними доказами факти, які спростовують таку презумпцію. Проте не будь-які порушення можуть вважатися достатніми підставами для визнання виборів недійсними. Як зазначає Д. Петі, «виборчий закон повинен чітко встановлювати підстави, з яких результати виборів можуть бути частково чи повністю скасованими... За відсутності ясних і недвозначних стандартів доведення встановлення, які докази відповідатимуть цим стандартам, може широко змінюватися, що може підірвати увесь процес» [1411, р.13]. Слід погодитися з думкою, що «“полегшене” ставлення до використання процедури визнання виборів недійсними..., в результаті якого можна, доклавши певних зусиль, скоригувати результати волевиявлення виборців, є дефектом

⁷⁵ Повноваження контролю (наглядова функція) за додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори в Україні покладені на Центральну виборчу комісію (див. пункти 2-4 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], пункт 1 частини другої статті 30 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частини другої статті 25 Закону «Про вибори Президента України» [739]). За наявності таких повноважень встановлення результатів виборів повинне було б передбачати обов'язкову перевірку правомірності їх проведення. Проте відповідний алгоритм виборчим законодавством України не передбачений.

правової та політичної свідомості... Визнання виборів недійсними є досить небезпечною політичною та правовою зброєю, яка повинна використовуватися тільки в крайніх випадках» [125, с.181]. Як зазначає Венеціанська комісія, «скасування результатів виборів не є обов'язковим, якщо порушення виборчого права мають невеликий масштаб та не впливають на результати виборів (список членів законодавчого органу)» [214, с.222].

Ключове питання щодо підстав визнання виборів недійсними полягає в тому, чи можуть належати до таких підстав порушення, вчинені до дня голосування, чи братися до уваги можуть лише порушення, які мали місце при проведенні голосування та підрахунку голосів і встановленні результатів виборів.

В. Мойсієнко стверджує, що «визнання результатів виборів недійсними загалом неможливе без встановлення порушень законодавства при голосуванні на окремих виборчих дільницях» [545, с.36], обмежуючи таким чином підстави для відповідного рішення лише до правопорушень при голосуванні. Проте вважаємо, що такий підхід надто звужує коло підстав. Рекомендація Кодексу належної практики у виборчих справах полягає в тому, що можливість оскарження стосується не лише порушення процедур голосування (додамо: і, очевидно, процедур підрахунку голосів. – Ю.К.), але й «рішень, прийнятих перед голосуванням, зокрема у зв'язку з правом брати участь у голосуванні, списками виборців та правом бути кандидатом, реєстрацією кандидатів, дотриманням норм, що регулюють передвиборчу агітацію, доступ до засобів масової інформації та фінансування партій» [363, с.173]. Таким чином, на думку Венеціанської комісії, підставою для оскарження результатів виборів можуть бути, відповідно до міжнародних виборчих стандартів, *будь-які порушення під час виборчого процесу* (незалежно від того, чи вони були вчинені до дня голосування, чи під час голосування, чи при встановленні результатів виборів), *якщо вони вплинули (могли вплинути) на результати виборів*. Комісія підкреслює, що органи з розгляду виборчих скарг «повинні мати повноваження скасувати результати виборів у разі, якщо виявлені порушення могли вплинути на їхні результати, тобто на розподіл мандатів» [363, с.174]. З цим погоджується Л. Бучковський, на думку якого, перевірка виборів передбачає «контроль усіх стадій виборчого процесу та правильності встановлення результатів виборів» [1255, s.12].

На думку В. Мойсієнка, «недійсність виборів можна визначити як кількісне співвідношення між узаконеними результатами народного волевиявлення та встановленими порушеннями виборчого законодавства» [545, с.35]. Кількісні критерії можуть бути важливими та надійними доказами правопорушень, які засвідчують недійсність виборів. Однак, як слушно зауважує І. Ільєнко, визнання результатів виборів недійсними «обумовлене не тільки кількісними критеріями – арифметичними помилками [додамо: і фальсифікаціями. – Ю.К.], допущеними у процесі встановлення підсумків голосування, визначення результатів виборів, але й якісними – порушеннями принципів вільних і справедливих виборів, які можуть бути вчинені на будь-яких стадіях виборчого процесу і мають наслідком спотворення волі виборців» [277, с.24]. Саме таку позицію висловив Верховний Суд України у відомому рішенні від 3 грудня 2004 р., який взяв до уваги не лише порушення вимог закону з боку Центральної виборчої комісії при встановленні результатів виборів чи при проведенні голосування, з боку дільничних виборчих комісій – при складанні підсумкових протоколів і їх транспортуванні до територіальних виборчих комісій, але й порушення, що мали місце до дня голосування: при складанні та уточненні списків виборців, формуванні складу виборчих комісій, проведенні передвиборчої агітації, порушення щодо участі у виборчому процесі офіційних спостерігачів. Саме сукупність встановлених фактів правопорушень протягом усього виборчого процесу, не усунутих своєчасно, надала підстави Суду стверджувати про істотне порушення принципів ви-

борчого права, що виключило можливість достовірно встановити результати дійсного волевиявлення виборців [936].

Центральна виборча комісія зробила спробу повторити аргументацію Верховного Суду України, застосовану у цитованому рішенні 2004 р., у своїй постанові 2012 р. про «п'ять округів» [811]. Зазначене рішення, яке мало очевидно політичний характер, отримало неоднозначну оцінку з правової точки зору.

З одного боку, деякі науковці вітають застосування принципу верховенства права Центральною виборчою комісією. Так, В. Мойсієнко зазначає: «можна лише підтримати рішення ЦВК з точки зору теорії конституціоналізму... Оскільки Закон України “Про вибори народних депутатів України” не містив конкретних положень щодо скасування результатів виборів в одномандатних округах, рішення ЦВК базувалося на принципах верховенства права та інших конституційних положеннях, що гарантують виборчі права, а також на загальних повноваженнях ЦВК, передбачених частинами другою та третьою статті 17 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”» [545, с.37].

З іншого боку, ЦВК повинна строго дотримуватися вимог закону (частина друга статті 19 Конституції). Однак Закон «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. не передбачав такої можливості; більше того, відповідно до частини першої статті 99 зазначеного Закону, ЦВК встановлює результати виборів в одномандатних округах «на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування в одномандатних округах», тоді як частина одинадцята статті 96 цього ж Закону *зобов'язує* окружну комісію «встановити підсумки голосування в одномандатному окрузі незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним», а частина дванадцята цієї статті прямо забороняє визнання голосування недійсним в одномандатному окрузі. Нарешті, пункт 21 частини другої статті 30 та частина п'ята статті 97 того ж Закону встановлює, що ЦВК «здійснює повноваження відповідної окружної виборчої комісії у разі ненадходження... протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в одномандатному окрузі у строки, визначені цим Законом, а також у разі бездіяльності окружної виборчої комісії» [733]. Надання недостовірного протоколу окружною виборчою комісією може вважатися (відповідно до практики ЦВК) ненаданням протоколу.

Таким чином, Центральна виборча комісія *зобов'язана була вжити усіх передбачених законом заходів для встановлення результатів виборів у кожному одномандатному виборчому окрузі, в якому проводилося голосування виборців*, зокрема, використовуючи протоколи дільничних комісій, що були в її розпорядженні, а також витребуваючи протоколи підсумкових засідань дільничних виборчих комісій, у яких, як уже зазначали вище, мають бути зафіксовані усі дії комісії щодо підрахунку голосів та їх встановлені наслідки. Слід погодитися з В. Колісником, що «ЦВК навіть не спробувала порівняти різні варіанти протоколів дільничних виборчих комісій, отримати пояснення членів виборчих комісій (які вказали різні дані в однакових за юридичною силою протоколах), з'ясувати винних у правопорушеннях та зловживаннях, отримати їх пояснення та передати такі матеріали до правоохоронних органів» [363, с.31].

На наше переконання, Центральна виборча комісія як правозастосовний орган виконавчої влади⁷⁶ повинна, керуючись принципом верховенства права у повному обсязі, перш за все дотриматися його складової – принципу законності, який, як зазначає М. Козюбра, передусім спрямований на регулювання діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб [385, с.297], як це передбачено частиною другою статті 19 та стосовно виборів конкретизовано пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України [432]. Вважаємо, що принцип верховенства права у повному обсязі може застосовуватися лише

⁷⁶ Щодо віднесення Центральної виборчої комісії (як і інших виборчих комісій) до виконавчої влади див. підрозділ 9.1.3.

судом. Відмова органу управління (адміністрування) дотримуватися прямих приписів закону під приводом вимоги верховенства права може призвести до правового нігілізму і сваволі. Зокрема, вважаємо, що, приймаючи рішення щодо неможливості встановити результати виборів у п'яти округах, Центральна виборча комісія фактично публічно відмовилася виконувати власні повноваження, покладені на неї законом; це означає дії державного органу, дуже далекі від сутності принципу верховенства права.

Не всі європейські держави чітко відображають у своєму виборчому законодавстві цитований вище рекомендаційний європейський стандарт щодо підстав визнання вибрав недійсними, встановлений Венеціанською комісією.

Так, за свідченням Л. Бучковського, Федеральний конституційний суд Німеччини стоїть на тій позиції, що метою проведення процедури у справі виборчої скарги є тільки «забезпечення відповідного складу Бундестагу» а також «охорона виборчого права в матеріальному значенні» [106, с.7]. По суті, це означає перевірку лише процедур голосування і встановлення результатів виборів.

Виборчий кодекс Польщі передбачає два види підстав для внесення виборчих протестів – допущення злочину проти виборів⁷⁷ та вчинення інших порушень приписів Виборчого кодексу, – проте в обох випадках вони мають «стосуватися голосування, встановлення підсумків голосування чи результатів виборів» (§ 1 статті 82 [1380]). Природно припустити, що при розгляді питання про дійсність виборів у разі відсутності виборчих протестів (тобто виключно на підставі подання Державної виборчої комісії) Верховний суд застосовує ті ж підстави.

На думку польських конституціоналістів, таке положення Виборчого кодексу звужує обсяг контролю правомірності перебігу виборів Верховним судом лише до тих етапів виборчого процесу, які починаються з голосування (див. [1256, s.215]), і таке звуження «слід визнати незрозумілим» [1255, s.167]. Проте, як стверджує Б. Даутер на підставі практики Верховного суду з цих питань, Суд розглядає формулювання «стосуватися голосування» у широкому сенсі, не виключаючи, що такий стосунок можуть мати порушення, які мали місце до дня голосування [1381, s.232].

Деяко подібна ситуація із регулюванням скасування результатів виборів і у виборчому законодавстві Росії. І. Видрін стверджує, що російський законодавець «пов'язує недійсність виборів із порушенням всього двох виборчих дій: проведення голосування та встановлення його підсумків» [145, с.191]. Проте це не зовсім відповідає дійсності. Так, частини друга та третя статті 77 Федерального закону «Про основні гарантії...» відносять до підстав, які дають можливість суду скасувати рішення виборчої комісії про встановлення результатів виборів, порушення певних правил фінансування виборчої кампанії кандидата чи виборчого об'єднання, підкуп виборців, порушення певних обмежень при проведенні передвиборної агітації, зловживання з боку кандидата своїм посадовим чи службовим становищем, а також порушення правил складання списків виборців, формування виборчих комісій [582], тобто також порушення, які завідомо можуть мати місце лише до дня голосування. Аналогічні положення містять частини третя та шоста статті 100

⁷⁷ Термін «допущення злочину» має специфічний зміст у контексті оскарження виборів. Адже кримінальний процес не дає можливості оперативно встановити юридичний факт вчинення злочину, що встановлюється лише обвинувачувальним вироком суду, у строки подання (протягом 7 днів з дня офіційного оголошення результатів виборів; § 1 статті 241 Виборчого кодексу) та розгляду (не пізніше 90 днів з дня голосування; § 2 статті 244) виборчих протестів. Б. Даутер, коментуючи відповідні положення Виборчого кодексу, зазначає, що суб'єкт внесення протесту «зобов'язаний вказати лише обставини, які свідчать про вчинення злочину» [1381, s.231]. При цьому суд не повинен встановлювати навіть факт вчинення злочину, а лише встановлює «матеріальні ознаки об'єктивної сторони можливого злочину проти виборів» (як це зазначив сам Верховний суд; див. [1256, s.233]). Зрештою, як зазначає Б. Даутер, «дуже часто сам факт вчинення злочину проти виборів не викликає сумніву, хоча й особа, яка його вчинила, не викрита» [1381, s.231]. Таке розуміння є яскравою ілюстрацією принципової відмінності між інститутами *оскарження* виборчих правопорушень та *відповідальності* за виборчі правопорушення.

Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]. Конституційний суд РФ теж допускає вплив порушень, вчинених до дня голосування, на визнання результатів виборів недійсними; зокрема, встановлення факту незаконної відмови у реєстрації кандидата (скасування реєстрації), на думку Суду, «не виключають також – як спосіб поновлення права – скасування підсумків голосування, результатів виборів з тим, щоб забезпечувалися дійсно вільні вибори» (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини рішення КС РФ від 15 січня 2002 р. [699, с.198]).

У вітчизняній виборчій практиці класичний приклад порушення, яке мало місце до дня голосування, проте, без сумніву, вплинуло на результати волевиявлення виборців, мав місце на виборах депутата Закарпатської обласної ради 2010 р. в одному з одномандатних округів. Хоча один із зареєстрованих в окрузі кандидатів у строки, встановлені законом, відмовився від балотування, рішення про внесення відповідних змін до виборчого бюлетеня за допомогою штамп «Вибув» не було виконане. Тому Закарпатська обласна виборча комісія прийняла рішення визнати недійсними підсумки голосування у цьому окрузі; правомірність такого рішення була підтверджена судом [676]. Отже, хоча правопорушення (невнесення змін до бюлетеня) відбулося до дня голосування, воно стало підставою для невизнання результатів голосування виборців.

Таким чином, доходимо висновку, що у більшості держав практика розгляду питань про дійсність виборів, незалежно від того, чи передбачене це прямо законодавством, засвідчує необхідність врахування і тих правопорушень, які були вчинені до дня голосування, однак могли вплинути на перебіг голосування і результати волевиявлення виборців. Водночас зазначимо, що порушення, вчинені до дня голосування, щодо яких було прийнято відповідне рішення уповноваженого юрисдикційного органу за підсумками розгляду виборчого спору (а отже, або факт правопорушення не підтвердився, або його наслідки вважаються усунутими), не можуть бути віднесені до підстав визнання виборів недійсними. Таку позицію зайняв Верховний Суд України у своєму рішенні від 20 січня 2005 р. за підсумками повторного голосування на виборах Президента України 26 грудня 2004 р. [937, с.20-21].

Основним критерієм оцінки виявлених правопорушень в аспекті встановлення дійсності виборів є те, чи вплинули (могли вплинути) ці правопорушення на результати виборів, або, іншими словами, чи внаслідок цих правопорушень порушена можливість достовірно встановити результати волевиявлення виборців. Однак застосування критерію «істотного впливу на результати виборів» чи «неможливості достовірно встановити результати волевиявлення» повинно здійснюватися з певною обережністю, оскільки, як справедливо зауважують науковці, цей критерій має оціночний характер (див., наприклад, [1120, с.101]). На думку І. Видріна, такий характер цього поняття пов'язаний із необхідністю здійснити «багатофакторний аналіз усіх даних про ті чи інші порушення, допущені у ході виборчої кампанії, в їх сукупності» [145, с.192]. З цією думкою слід в основному погодитися, хоча не можна заперечити, що у випадку фальсифікації кількісних даних вплив правопорушення на результат виборів може бути очевидним (див. [207]).

Тим не менше критерії визнання виборів недійсними вимагають нормативного закріплення. Виборчий закон повинен, по-перше, передбачати можливість визнання результатів виборів недійсними повністю або частково; по-друге, підставою для такого рішення має бути визначено тільки істотний вплив вчинених правопорушень на результати виборів, внаслідок чого неможливе встановлення достовірного змісту реального волевиявлення виборців; по-третє, таке рішення повинне прийматися тільки після вичерпання усіх можливих засобів щодо встановлення достовірного змісту волевиявлення.

Однак конструкція «неможливості встановлення результатів» внаслідок свого оціночного характеру викликає заперечення у науковців (див., наприклад [545, с.38]).

А. Постніков та Л. Альохічева вважають, що «стосовно забезпечення вільного волевиявлення виборців [і, додамо, чесного характеру виборів. – Ю.К.] надзвичайно важливо, щоб у законодавстві були визначені чіткі об'єктивні критерії (які включають як якісні, так і кількісні компоненти), на основі яких може оцінюватися достовірність результатів волевиявлення громадян» [710, с.97].

Деякі науковці пропонують надати усьому критерію визнання (результатів) виборів недійсними лише кількісного вираження. Так, на думку В. Мойсієнка, «оскільки ці порушення мають оціночний характер, то щодо встановлення недійсності результатів голосування враховуються не завжди, тобто можливе визнання недійсних виборів такими лише в разі досягнення відповідної кількості у відсотках таких порушень» [545, с.35]. Хоча така пропозиція виглядає привабливою через наявність певних рис об'єктивності, практична реалізація її породжує істотні труднощі.

Вітчизняне виборче законодавство здійснило спробу формалізувати критерій «впливу на результати» (щоправда, лише стосовно визнання недійсними результатів голосування на окремій виборчій дільниці, а не результатів виборів), запровадивши кількісний вимір обсягу правопорушень. Так, відповідно до частини першої статті 92 Закону «Про вибори народних депутатів України» встановлено, що голосування на виборчій дільниці визнається недійсним у разі встановлення фактів незаконного голосування чи вкидання виборчих бюлетенів у кількості, що перевищує 5 % від кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці, а у разі знищення чи пошкодження виборчої скриньки з бюлетенями – якщо кількість таких бюлетенів перевищує 20 % зазначеної кількості виборців [734]. Проте слід визнати, що ці кількісні показники досить умовні: Закон «Про місцеві вибори» останній критерій встановлює на рівні 10 % (частина перша статті 81 [808]), а Закон «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. встановлював усі три критерії на рівні 10 % (частина перша статті 70 [730]). Зазначені положення неодноразово були об'єктом критичних зауважень Венеціанської комісії у її висновках щодо виборчого законодавства України; на думку Комісії, «таким необґрунтованим стандартом недопустимого рівня зловживання важко знайти пояснення. Вони встановлюють прийнятний рівень фальсифікації, що не відповідає належній практиці проведення виборів» (див. пункт 84 Висновку 2006 р. [130], пункт 116 Спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ 2011 р. [1051, с.318]). Доцільно взяти до уваги аргументи Ж.-П. Кольяра, який зауважує: «цілком прийнятно, якщо вибори будуть визнані недійсними безвідносно до різниці у кількості голосів у разі порівняно серйозного шахрайства, як вкидання бюлетенів, фальсифікація підсумкового протоколу та систематичне насильство. Суд тоді може прийняти точку зору, що насправді, можливо, відбулося більше, ніж впадає у вічі (іншими словами, що докази у справі засвідчують лише вершину айсберга), і що, безвідносно до цифр, існує серйозне припущення, що вибори в цілому зазнали впливу правопорушень» [1303, р.14]. Однак не можна проігнорувати того, що цей аргумент не може бути застосований виборчою комісією нижчого рівня, яка встановлює підсумки голосування на певній частині території (на виборчій дільниці чи в окремому територіальному окрузі), не знаючи загальних результатів виборів, вплив на які вона мала б оцінити. Тому, на наше переконання, в умовах адміністративно-судової моделі доцільно залишити розумні кількісні показники як критерій для прийняття рішень виборчими комісіями, однак не надавати їм зобов'язального характеру для судів, залишивши їм певні межі розсуду у застосуванні загального критерію – реального чи потенційного впливу правопорушень та фальсифікацій на результати волевиявлення громадян.

Далеко не всяке порушення, яке вплинуло (чи могло вплинути) на результати виборів, повинне мати наслідком скасування результатів виборів у повному обсязі. Часто достатньо обмежитися частковим визнанням виборів недійсними; така практика існує в європейських

держав, і не лише у «нових» демократіях. Подібний випадок мав місце у Норвегії у 1981 р. у зв'язку з тим, що у двох виборчих округах при встановленні підсумків голосування виявилось, що «кількість підрахованих бюлетенів не відповідала кількості виборців, які були позначені у списку виборців як такі, що проголосували... Різниця між результатами кандидатів була настільки мала, що це могло вплинути на результат. У цьому випадку було вирішено, що потрібно провести нові вибори у двох округах, в яких ця розбіжність мала місце» [1387, р.19]. У зв'язку з цим прикладом підкреслимо дві обставини. По-перше, скасування результатів виборів відбулося лише у двох виборчих округах, де були виявлені порушення (*часткове* визнання виборів недійсними). По-друге, підставою для такого рішення стала лише *можливість* (а не встановлений *факт*) впливу порушення на результати виборів, пов'язана, зокрема, з невеликою різницею у результатах кандидатів⁷⁸.

Таким чином, необхідно на законодавчому рівні визначити можливий обсяг (повне чи часткове) скасування результатів виборів у зв'язку із вчиненими правопорушеннями. Найбільш чітко регулювання цих питань демонструє виборче законодавство Польщі.

Як впливає із положень § 1 статті 82 Виборчого кодексу Польщі [1380], виборчий протест може бути поданий щодо трьох предметів: дійсності виборів як таких (в цілому); дійсності виборів в окремому виборчому окрузі (округах); обрання конкретної особи. Таким чином, зміст можливого рішення Верховного суду вичерпується чотирма варіантами: 1) визнати вибори дійсними; 2) визнати недійсними вибори в цілому; 3) визнати недійсними вибори в окремому виборчому окрузі (округах); 4) визнати недійсними результати виборів в частині обрання окремої особи.

Проте, як зауважує Л. Бучковський, незважаючи на загальний характер цієї норми, існують відмінності її застосування в умовах конкретного типу виборів: парламентських чи президентських⁷⁹ [1256, s.211-212]. Так, § 1 статті 321 Виборчого кодексу Польщі передбачає внесення протесту не щодо *виборів*, а щодо *обрання* Президента [1380], тобто, за оцінкою польських правознавців, перевіряється лише дійсність обрання конкретної особи, а не дійсність виборів у цілому [1256, s.212; 1381, s.671]. Зокрема, це означає, що не можуть бути опротестовані результати першого туру голосування, якщо він не став результативним; на думку Л. Бучковського, таке обмеження може призвести до істотного спотворення результатів виборів (наприклад, оскарження обрання кандидата, який до другого туру пройшов правомірно, однак його сильний опонент протиправно не був допущений до участі у повторному голосуванні) [1256, s.212]. Подібна проблема може виникати не лише під час президентських виборів (у тому числі в Україні), але й у кожному випадку застосування двотурової мажоритарної системи (як це було на виборах народних депутатів України за законом 1993 р. чи має місце сьогодні на виборах міських голів великих міст за Законом «Про місцеві вибори» 2015 р.). Це ілюструє необхідність врахування специфіки різних виборчих систем у законодавчому регулюванні процедури перевірки дійсності виборів.

Російське виборче право менш чітко у визначенні конкретного змісту рішення щодо недійсності виборів. Російські дослідники не розрізняють принципово визнання голосування недійсним на окремих ділянках (що безпосередньо не означає недійсності виборів), з одного боку, та визнання недійсними виборів у цілому чи обрання окремого кандидата, з іншого [710, с.7]. Водночас дослідники звертають увагу на загальноправовий

⁷⁸ На жаль, подібний підхід не був взятий до уваги при встановленні результатів повторного голосування на виборах Криворізького міського голови 2015 р., де перевага переможця у 750 голосів, по суті, була забезпечена за рахунок аномально високого рівня участі у голосуванні в одному з районів міста (70 % порівняно із 35 % у цілому по місту).

⁷⁹ На наше переконання, відмінності між цими двома ситуаціями породжуються двома факторами – персональним характером виборів одноосібного органу (порівняно з колегіальним – парламентом) та застосуванням двотурової виборчої системи, яка передбачає два волевиявлення громадян.

зміст «визнання недійсним». Так, І. Ільєнко вважає, що недійсність виборів означає «анулювання» або «юридичну нікчемність» юридичних фактів (факту визнання виборів дійсними, факту визнання кандидата обраним, факту розподілу депутатських мандатів) [277, с.34, 36]. А. Постніков та Л. Альохічева у «недійсності тих чи інших виборчих процедур» вбачають «юридичну нікчемність відповідних дій, вчинених виборцями, кандидатами, виборчими об'єднаннями, виборчими комісіями» [710, с.7]. Проте критерій *нікчемності* навряд чи придатний у цьому контексті; як відомо, Цивільний кодекс України кваліфікує нікчемність правочину (як різновиду юридичного факту) як його недійсність, *встановлену законом* (частина друга статті 215 [1163]), тобто яка *не потребує встановлення судом*; при цьому визнається, що нікчемний правочин не є юридичним фактом і не породжує будь-яких прав та обов'язків [556, с.534]. Проте недійсність виборів (відсутність юридичних наслідків у вигляді обрання певних осіб) може бути встановлена лише в юрисдикційному порядку, шляхом прийняття відповідного рішення уповноваженим органом (зокрема, судом); у термінології, згаданій вище, результати виборів слід вважати *оспорюваними*: юридичні наслідки таких дій не відсутні з моменту їх вчинення, а припиняються при набранні чинності (законної сили) відповідним рішенням. В основі визнання виборів недійсними завжди лежить правопорушення. Тому вважаємо, що у цьому випадку мова повинна йти про протиправні дії (у тому числі, хоча й не лише рішення), які (та їх наслідки) *визнаються недійсними* (а не є *нікчемними*).

Доцільно розглянути конкретні правові наслідки визнання виборів недійсними. Вище ми вже зазначали, що можливі варіанти істотно залежать від виборчої системи, яка застосовується для тих чи інших виборів.

У разі визнання недійсними виборів в *одномандатному виборчому окрузі* в умовах системи відносної більшості наслідки можуть бути передбачені у двох варіантах. У першому варіанті недійсність означає повне скасування результатів виборів для усіх кандидатів, що тягне за собою проведення повторних виборів (чи, у винятковому випадку, повторного другого туру голосування); у другому варіанті – скасовуються результати переможця, причетного до правопорушень, і мандат передається іншому, наступному за кількістю голосів кандидату. Так, наприклад, на виборах Сенату (верхньої палати парламенту Польщі), де з 2011 р. застосовується мажоритарна система відносної більшості в одномандатних округах, очевидно, предметом протесту можуть бути лише вибори в окремому окрузі (як у цілому, так і щодо обрання окремого кандидата), а задоволення протесту має наслідком повторні вибори у такому окрузі або повторне встановлення результатів виборів (див., зокрема, § 3 статті 275 Виборчого кодексу [1380]). Аналогічні наслідки можуть виникати на місцевих виборах у випадку, коли застосовується система одномандатних округів (у тому числі на виборах вїйта, бурмістра чи президента міста; див. [1381, s.790]). Оскільки за підсумком розгляду протесту суд може визнати втрату мандата переможцем, у принципі, можливий варіант визнання переможцем іншого кандидата (проте такі випадки з практики виборів у Польщі нам невідомі).

Вибори до Сейму (нижньої палати польського парламенту) можуть бути визнані недійсними у цілому, в окремому (багатомандатному) виборчому окрузі або стосовно обрання конкретного члена Сейму⁸⁰. Однак, відповідно до § 1 статті 245 Виборчого кодексу Польщі, у разі прийняття Верховним Судом рішення про визнання недійсними виборів в окремому окрузі (окремих округах) проводяться повторні вибори в межах усієї території країни⁸¹ (однак без участі виборців за кордоном; див. [105, с.131; 1381, s.575]). Дійсно,

⁸⁰ Ця можливість є наслідком застосування системи відкритих списків, яка передбачає голосування не лише за список у цілому, але й за окремого кандидата; на обрання конкретного кандидата впливають результати голосування виборців.

⁸¹ Природно, що у разі визнання недійсними виборів до Сейму в цілому проводяться повномасштабні повторні вибори (стаття 246 Виборчого кодексу [1380]). У разі визнання недійсним обрання окремого депутата з виборчого

можливість проведення повторних виборів в окремому виборчому окрузі чи декількох округах, на перший погляд, природна, унеможливується загальнодержавним характером бар'єру, який обчислюється з урахуванням результатів голосування в усіх виборчих округах. Зміна результатів голосування на підтримку списків певних виборчих комітетів в окремому окрузі може істотно вплинути на подолання цими комітетами такого бар'єра в межах держави, а отже, на результати виборів (через допуск чи недопуск відповідних списків до участі у розподілі мандатів) в інших округах.

Російське виборче законодавство вирішує ці питання простіше. У разі визнання виборів депутатів Державної Думи недійсними у відповідному виборчому окрузі у цьому окрузі призначаються повторні вибори (частина перша статті 91 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]). При цьому з диспозиції зазначеної статті можна зробити висновок, що «відповідний виборчий округ» може бути як одномандатним (стосовно обрання депутата у цьому окрузі), так і федеральним (у випадку, коли вибори визнаються недійсними за пропорційною складовою «змішаної» виборчої системи); таким чином, повторні вибори в одній підсистемі виборчої системи не впливають на встановлення результатів в іншій підсистемі. Аналогічне положення про призначення повторних виборів у разі визнання виборів недійсними містить частина перша статті 78 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577].

Цікаво, що в Україні практика знає застосування обох підходів стосовно наслідків визнання виборів недійсними в одномандатному окрузі, щоправда, з різних правових підстав. Так, у згаданому вище випадку п'яти одномандатних виборчих округів на виборах народних депутатів України 2012 р., коли Центральна виборча комісія визнала неможливість встановлення результатів у цих окремих виборчих округах через істотні фальсифікації, проводилися повторні вибори. Через те, що така ситуація не була передбачена Законом «Про вибори народних депутатів України» 2011 р., спроба провести повторні вибори у межах регулювання зазначеного Закону (див. Постанову Верховної Ради України від 06.11.2012 р. [801]) зазнала невдачі; для проведення повторних виборів у цих п'яти округах був прийнятий спеціальний закон [818], який втратив чинність після проведення повторних виборів. Дещо модифікований варіант був реалізований під час виборів Президента України 2004 р., коли відомим рішенням Верховного Суду України результати повторного голосування (другого туру виборів) 21 листопада були визнані недійсними, і 24 грудня було проведено нове повторне голосування (новий «другий тур» виборів) за участі тих же кандидатів (див. [936]).

Закон про місцеві вибори 1998 р. передбачав інший варіант правових наслідків встановлення фактів правопорушень з боку кандидата-переможця: у такому випадку застосовувалося «скасування територіальною виборчою комісією на підставі відповідного рішення суду своїх рішень... про результати голосування та підсумки виборів у частині, що стосується відповідного кандидата» (частина перша статті 58 зазначеного Закону [726]; курсив наш. – Ю.К.). Цікаво, що підставою для таких кроків могли бути правопорушення, вчинені до дня голосування (у тому числі при проведенні передвиборної агітації). Ця норма Закону 1998 р. була застосована у квітні 2005 р., коли судовим рішенням були скасовані результати виборів Одеського міського голови 2002 р. у частині, що стосувалася результатів переможця (Р. Боделана), і новим переможцем виборів 2002 р. та обраним міським головою було визнано Е. Гурвіца [174].

Описаний прецедент ставить важливе питання: протягом якого часу може бути оскаржено результати виборів? Чи таке оскарження можливе лише до набуття повно-

списку певної партії може бути застосована вимога Виборчого кодексу щодо «виконання певних виборчих дій» (§ 3 статті 244 [1380]), що дає можливість припустити визнання обраним наступного за кількістю голосів кандидата із того ж списку. Щоправда, Л. Бучковський вважає, що таке формулювання означає лише повноваження Державної виборчої комісії «зробити оголошення... , вказуючи осіб, які в результаті цього втратили представницький мандат» [105, с. 131].

важень особами, визнаними обраними за офіційними результатами виборів, чи й після їх набуття, тобто протягом усього часу здійснення їх повноважень? Особливе значення має відповідь на це питання стосовно виборів народних депутатів України з огляду на положення статті 79 та 81 Конституції України (момент набуття та підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України [432]).

У 1998 р. під час виборів народних депутатів України, які відбулися 29 березня, у цьому відношенні був створений прецедент, пов'язаний з обранням С. Головатого народним депутатом України в одномандатному виборчому окрузі № 222. Судові процеси з приводу дійсності виборів у цьому одномандатному окрузі тривали до липня 1999 р.; Центральна виборча комісія на підставі судових рішень декілька разів змінювала своє рішення щодо визнання виборів у цьому окрузі недійсними⁸² (див. [741; 797]). Проте, незважаючи на тривалі спроби оскаржити результати виборів, вирішальну роль відіграв той аргумент, що С. Головатий склав присягу і таким чином набув повноважень народного депутата України, припинити які можна лише з підстав, передбачених частиною другою статті 81 Конституції України [432].

Тривалий час доктрина, сформована зазначеним прецедентом, вважалася безсумнівною у вітчизняному конституційному праві. Проте у лютому 2013 р. була прийнята постанова Вищого адміністративного суду України, яка стосувалася визнання недійсними виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 р. у двох одномандатних виборчих округах (№ 11 та № 71), незважаючи на те, що особи, визнані обраними в цих округах, на момент подання позову склали присягу і набули повноважень народних депутатів України [672]. У цьому рішенні Суд взяв до уваги факти, виявлені слідчими органами, щодо порушень при встановленні результатів виборів⁸³, і дійшов висновку, що наявність та кількість виявлених правопорушень «унемоżliвлює встановлення реального змісту волевиявлення виборців», тобто, по суті, повторив аналізовану вище правову позицію ЦВК стосовно «п'яти округів»; як і Центральна виборча комісія, Суд послався на принцип верховенства права та прецедент, створений рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. [936].

У зазначеному рішенні 2013 р. Вищий адміністративний суд України сформулював кілька правових позицій, які заслуговують на увагу. Так, Суд ствердив, що «у разі якщо кандидат отримав статус обраної особи, внаслідок порушення прав інших осіб, зокрема виборців, які не віддали за нього більшість голосів, а також інших кандидатів, що приймали участь у цих виборчих перегонах, такий кандидат не отримує права на набуття повноважень депутата – народного обранця»; внаслідок цього, на думку Суду, «особа може бути визнана такою, що позбавлена статусу та повноважень народного депутата України за умови визнання нелегітимним одного з етапів виборчого процесу, в тому числі в разі визнання недостовірним даних, занесених до протоколу ЦВК про результати виборів, і як наслідок, неправомірного визнання особи обраною народним депутатом» [672].

Важливо підкреслити, що Суд взяв до уваги статтю 81 Конституції, яка встановлює підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України, однак дійшов висновку, що попередньо цитовані твердження «не слід ототожнювати з процедурою дострокового припинення повноважень легітимно обраного народного депутата, яка передбачена частиною другою статті 81 Конституції та яка за своїм змістом пов'язана з юридичними фактами, що виникли після отримання статусу народного депутата... При

⁸² Обставини цієї справи достатньо повно викладені в ухвалі Європейського суду з прав людини у справі «Головатий проти України» [1054].

⁸³ Тим не менше ці факти не були встановлені рішенням суду, яке набрало законної сили. Питання, чи міг адміністративний суд базувати своє рішення на фактах, встановлених органами слідства, але не перевіреними у кримінальному процесі (чи процесі щодо притягнення до адміністративної відповідальності) і не вивченими самим адміністративним судом, залишається відкритим; воно виходить за межі нашого дослідження.

розгляді даної справи суд не надає оцінку діям зазначених депутатів, які мали чи могли мати місце після отримання статусу народного депутата, а лише аналізує дотримання вимог чинного законодавства при встановленні результатів виборів на вказаних округах, тобто аналізу підлягає законність підстав набуття статусу депутата» [672].

Ця правова позиція Суду повторена у пункті 20 Постанови Пленуму ВАСУ № 15 від 1 листопада 2013 р. [688]; при цьому Суд послався на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гітонас та інші проти Греції», цитуючи фразу з пункту 44 цього рішення: «Будь-хто, обраний з порушенням відповідних норм, повинен бути позбавлений мандата члена парламенту»⁸⁴ [1270]. Проте слід зазначити, що справа «Гітонас та інші проти Греції» не стосувалася порушень під час проведення виборів чи, тим більше, підрахунку голосів і встановлення результатів; у зазначеному рішенні ЄСПЛ мова йшла про застосування обмежень *невиборності*, тобто не про *правопорушення*, а про апріорну (до проведення виборів) *дискваліфікацію* (відсутність *права балотуватися на виборах*). У цьому контексті цитована фраза з рішення ЄСПЛ стосувалася «відповідних норм» закону, які визначали наявність чи відсутність в особі пасивного виборчого права, та повноважень вищої національної судової інстанції вирішувати відповідні спори на підставі національного законодавства.

Наведена вище аргументація Вищого адміністративного суду України виглядає достатньо переконливою, за винятком однієї обставини, пов'язаної із поставленим вище питанням: чи можливе оскарження результатів виборів після набуття повноважень особами, офіційно визнаними обраними? Вважаємо ключовою у цьому відношенні фразу з Постанови Пленуму ВАСУ № 15: «У цих справах (пов'язаних із встановленням результатів виборів) *достовірність набуття передусь отриманню цих повноважень*» (абзац другий пункту 20 Постанови [688]). Цей аргумент наводить на думку, що будь-яка система встановлення дійсності виборів, заснована виключно на ініціативі суб'єктів виборчого процесу⁸⁵, породжуватиме таке питання і не передбачатиме належної відповіді на нього. Водночас подібні питання не виникають в умовах *системи обов'язкової перевірки дійсності виборів* (безвідносно до ініціативного оскарження їх результатів), коли процедура такої перевірки вважається останнім етапом виборчого процесу. Дійсно, у такому разі усі сумніви щодо правильності встановлення результатів виборів виявляються до набуття повноважень обраними особами, і поставлене нами питання втрачає сенс. На наше переконання, запровадження такого підходу в Україні (принаймні для загальнонаціональних виборів) було б кардинальним розв'язанням багатьох проблем, які виникають у практиці проведення виборів і, як бачимо, протягом тривалого часу після їх завершення.

Слід підкреслити, що проблема припинення мандата члена парламенту внаслідок вчинених правопорушень (як пов'язаних, так і не пов'язаних з виборами) останнім часом стала предметом уваги міжнародних організацій. Як зазначає Венеціанська комісія, «здійснення політичних повноважень особами, які серйозно порушили закон, створює ризик для реалізації цього принципу [верховенства права. – Ю.К.], який, у свою чергу, є передумовою демократії, отже, може поставити під загрозу демократичний характер держави: особа, яка не має бажання визнавати стандарти поведінки у демократичному суспільстві, може виявити таке саме небажання дотримуватися конституційних чи міжнародних стандартів демократії та верховенства права» [211, с.515]. Проте відповідні

⁸⁴ Постанова Пленуму ВАСУ дещо неточно цитує зазначене рішення, формулюючи цю фразу таким чином: «особа, яку було обрано з порушенням норм закону [взагалі! – Ю.К.], повинна бути позбавлена можливості залишатися членом парламенту»; див. [688]. Ця неточність істотна у контексті, що розглядається. У зв'язку з цим цитоване твердження слід вважати власною правовою позицією Вищого адміністративного суду України, а не Європейського суду з прав людини.

⁸⁵ Зазначимо, що у справі, у якій було прийнято рішення ВАСУ від 8 лютого 2013 р., викликає сумніви і належність позивача, і прийнятність строків оскарження; аргументацію Суду щодо цих обставин, наведену в рішенні, не можна вважати абсолютно переконливою. Однак тут ми не будемо глибше аналізувати ці обставини.

обмеження (у вигляді або позбавлення пасивного виборчого права перед виборами, або позбавлення представницького мандата) Венеціанська комісія пов'язує, як правило, з кримінальним засудженням, виходячи з принципу пропорційності обмеження права та тяжкості правопорушення: «Основою для обмеження права такої особи обиратися чи засідати у парламенті є, *inter alia*, вчинене порушення демократично прийнятого кримінального закону, тобто загальноновизнаних стандартів поведінки» [211, с.516]. Визнаючи, що «уникнути активної ролі серйозних правопорушників у процесах ухвалення політичних рішень є в загальних публічних інтересах», Комісія при цьому засновує свій підхід на принципі пропорційності (який, як відомо, є складовою принципу верховенства права): «Пропорційність обмежує тривалість позбавлення [прав або мандата. – Ю.К.]; вона вимагає врахування таких складових, як природа правопорушення, ступінь тяжкості та/або строк покарання» [211, с.521]. Більше того, Комісія «вважає, що позбавлення політичних прав до набрання законної сили вироком суперечить принципу презумпції невинуватості» [211, с.522]. Такий підхід, у разі його застосування у вітчизняній правовій системі, повертає нас до конституційної формули припинення мандата: відповідно до пункту 2 частини другої статті 81 Конституції України, «повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі... набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього» [432]. Отже, міжнародним стандартам у цій сфері більше відповідає традиційний підхід, який допускає визнання виборів недійсними, а відповідних осіб не обраними до набуття ними повноважень; після ж набуття повноважень повинні застосовуватися встановлені Конституцією або законом підстави *дострокового припинення повноважень*, а не визнання відповідної особи необраною.

Після розгляду проблем визнання недійсними *результатів виборів* у конкретному виборчому окрузі (чи одномандатному, чи багатомандатному) слід розглянути можливі наслідки *часткового скасування* результатів виборів в умовах різних варіантів *пропорційної виборчої системи*. Як засвідчує описаний вище досвід регулювання з цих питань у Польщі, обрати послідовний і несуперечливий варіант правових наслідків такого скасування достатньо складно.

У межах характерного для вітчизняної практики різновиду пропорційної виборчої системи із єдиним загальнонаціональним виборчим округом застосування варіанта із скасуванням підсумків голосування в межах окремого виборчого округу могло б передбачати встановлення результатів виборів без врахування скасованих результатів у такому окрузі⁸⁶. Значимо, що істотну роль у цьому варіанті відіграє чисто технологічна природа такого округу: в умовах пропорційної системи з єдиним електоратом у подібному окрузі не встановлюються результати виборів (не розподіляються мандати), у зв'язку з чим його кваліфікують як *територіальний* округ (див. [315, с.391-391; 557, с.67]). Проте з огляду на масштаб окремого територіального округу (в Україні – орієнтовно близько 0,5 % від усього електорату) неврахування голосів такої кількості виборців може істотно вплинути на результати виборів, зокрема, на подолання виборчого бар'єра тією чи іншою партією. Вважаємо, що у випадку, коли такі масштабні порушення сталися й очевидним чином вплинули на результати виборів, необхідно застосовувати повне скасування результатів виборів і призначати повторні вибори. Адже навіть наявний сьогодні у виборчому законодавстві України інститут визнання недійсними підсумків голосування на окремих виборчих дільницях може істотно спотворити результати волевиявлення громадян⁸⁷, на

⁸⁶ По суті, це б відповідало реалізованій сьогодні у законодавстві доктрині про обов'язковість встановлення результатів виборів; хоча формально закон дозволяє визнати недійсним голосування лише на окремих дільницях, можлива ситуація, коли такі дільниці становлять більшість у відповідному окрузі.

⁸⁷ Іншим екстремальним випадком, який впливає з доктрини обов'язкового встановлення результатів виборів в одномандатному виборчому окрузі, став факт обрання народного депутата України на виборах 2014 р. в одномандатному виборчому окрузі № 45 (Донецька область), де з відомих причин голосування відбулося лише на

що звернув увагу Європейський суд з прав людини. У рішенні у справі «Ковач проти України» Суд висловив «сумніви стосовно того, що практику незарахування всіх голосів, поданих на виборчій дільниці, на якій мали місце порушення, яким би не був обсяг таких порушень та їхні наслідки для результатів виборів у цьому виборчому окрузі, можна взагалі вважати такою, що слугує легітимній меті для цілей статті 3 Першого протоколу» (пункт 52 зазначеного рішення [1055]); на жаль, Суд не висловив остаточної думки з цього приводу. У підсумку Суд визнав скасування результатів голосування на чотирьох дільницях свавільним з тієї причини, що відповідні положення Закону про вибори в редакції 2001 р. містили як підставу такого рішення невизначене поняття «інші обставини», що залишало виборчим комісіям надмірну дискрецію при прийнятті відповідних рішень.

Слід вказати, що подібний досвід був своєчасно врахований українським виборчим законодавством. Починаючи з 2005 р., вітчизняне виборче законодавство містить вичерпний перелік чітко визначених підстав для визнання голосування на дільниці недійсним (щодо чинних законів див. частину першу статті 92 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину першу статті 80 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину першу статті 81 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Водночас питання щодо адекватності такого заходу залишається відкритим.

Зазначимо, що скасування результатів виборів стосовно окремого кандидата в умовах пропорційної виборчої системи не має призводити до подібних труднощів: природно вважати, що у такому випадку мандат передається наступному за списком кандидату відповідно до правил формування списку (у разі відкритих списків – наступному кандидату з урахуванням кількості «персональних» голосів) без проведення повторних виборів.

Цікавий підхід демонструє естонське виборче законодавство. Як відомо, вибори членів Ріігікогу (парламенту Естонії) проводяться за складною змішаною системою із триетапним дворівневим розподілом мандатів та загальнодержавним виборчим бар'єром (див. [322, с.85-89]); у зв'язку з цим визнання недійсними результатів голосування, яке може відбутися на різних рівнях⁸⁸, обов'язково впливає на результати виборів у цілому. Відповідно до частини першої § 73 Закону про парламентські вибори Естонії, у такому випадку призначається повторне голосування у відповідній адміністративній одиниці; при цьому встановлення результатів виборів відкладається до отримання результатів повторного голосування [1428]. Саме такий підхід рекомендує Кодекс належної практики у виборчих справах (див. пункт II.3.3.e [363, с.58, 79]).

Вважаємо таке розв'язання далеким від ідеального з огляду на дотримання основних принципів виборчого права. Дійсно, при проведенні повторного голосування в межах окремої територіальної одиниці (виборчої чи адміністративної), результати якого впливають на встановлення загальних результатів виборів на всій території держави, не можна ігнорувати того факту, що як виборці, так і кандидати і партії – суб'єкти їх висування володіють інформацією щодо загальної ситуації на територіях, де повторні вибори не проводяться, а отже, можуть достатньо реально передбачити шанси різних учасників на обрання (участь у розподілі мандатів). У цьому сенсі умови проведення агітації та здійснення волевиявлення виборців значно більше порушують принцип рівності кандидатів і партій, аніж оприлюднення результатів екзит-полів до закінчення голосування, забороненого як загальною практикою, так і міжнародними стандартами (див., зокрема, параграф 40 Доповіді про виявлення можливих виборчих фальсифікацій на основі кількісних даних [207, с.298]). Таким чином, скасування підсумків голосування у межах територіального виборчого округу не повинне мати наслідком проведення повторного

4 виборчих дільниць (із 110), і депутат був обраний голосами 1.454 виборців (депутати, обрані в інших округах, отримували на свою підтримку в десятки разів більшу кількість голосів).

⁸⁸ В Естонії рішення про визнання результатів голосування недійсним на будь-якому рівні може бути прийняте Національною виборчою комісією, а в разі оскарження її рішення – Верховним судом Естонії (§ 72 закону [1428]).

голосування лише у межах такого округу, оскільки останнє істотно порушує основні принципи виборчого права, зокрема, вимоги рівного виборчого права та вільних виборів.

Два інші підходи – той, в якому результати голосування на виборчих дільницях, визнані недійсними, не враховуються при встановленні загальних підсумків (як це має місце в Україні), та той, в якому часткова недійсність результатів виборів має наслідком проведення повторних виборів у межах держави (як зазначалося вище, цей варіант передбачений польським виборчим законодавством), – виглядають більш узгодженими з основними принципами виборчого права. В одному з пізніших документів Венеціанська комісія зазначає: «Щоб зберегти чесність виборчого процесу і забезпечити рівне ставлення до виборців, яких зачепила така ситуація, повторне голосування повинно проводитись в усьому виборчому окрузі (*constituency*), а не на окремих виборчих дільницях» (параграф 142 Доповіді про виявлення можливих виборчих фальсифікацій на основі кількісних даних [207, с.322]); термін «*constituency*», вжитий тут, позначає «виборчий округ» (у якому встановлюються результати виборів і розподіляються мандати), а не «територіальний виборчий округ» (в якому встановлюються лише проміжні підсумки голосування).

Як уже зазначалося, раніше виборче законодавство України передбачало можливість визнання виборів недійсними. В. Кравченко та В. Пухтинський свого часу вказували, що Закон «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. не визначав детально обставин, за яких вибори визнаються недійсними, однак встановлював «один критерій подібних порушень – вони мають бути такими, що вирішальним чином вплинули на підсумки виборів» [454, с.147]. Намагаючись подолати оціночний характер цього загального критерію, дослідники пропонували розділити підстави визнання виборів недійсними на дві групи. До першої пропонувалося віднести «суто арифметичне порівняння кількісного еквівалента порушень та результатів виборів», до другої – порушення Закону до дня голосування, які «за своїм масштабом свідчать про намагання маніпулювати свідомістю виборців або їх прямого підкупу, проте прямий арифметичний еквівалент порушень встановити неможливо» [454, с.147, с.148]. Така класифікація підстав визнання виборів недійсними заслуговує на увагу. На жаль, подальші дослідження підстав та наслідків визнання виборів недійсними в межах виборчого права України нам невідомі. У чинному вітчизняному виборчому законодавстві положення про можливість визнання виборів повністю чи частково недійсними відсутні, що є наслідком прийнятої законодавцем згаданої вище *доктрини про обов'язковість встановлення результатів виборів* відповідною виборчою комісією. Зауважимо, однак, що в умовах відсутності нормативного встановлення підстав та порядку визнання виборів недійсними на практиці такі ситуації в Україні трапляються значно частіше, ніж у більшості держав, де такі положення виборчим законодавством передбачені.

Таке очевидно неповне регулювання підстав визнання виборів недійсними в Україні призводить часом до парадоксальних наслідків. Так, наприклад, Львівський окружний адміністративний суд визнав протиправними дії Трускавецької міської виборчої комісії з виборів Трускавецького міського голови 31 жовтня 2010 р. та скасував рішення цієї комісії від 4 листопада 2010 р. «Про визнання міського голови обраним». Однак суд відмовився визначати порядок виконання цього рішення [684], що створило умови для повторного прийняття виборчою комісією аналогічного за змістом рішення з повторним встановленням того ж результату виборів. Зазначимо водночас, що практика визначення судом способу виконання свого рішення про скасування встановлених виборчою комісією результатів виборів існує. Так, Яремчанський міський суд 12 травня 2006 р. прийняв додаткову постанову, якою роз'яснив, що його попереднє рішення від 11 квітня 2006 р. про скасування рішення Ворохтянської селищної комісії про результати голосування та визнання обраним Ворохтянського селищного голови мало бути виконане шляхом призначення повторного голосування з виборів селищного голови [199]. У подібній ситуації Полтавський окруж-

ний адміністративний суд відразу не лише скасував рішення Автозаводської районної у м. Кременчуці виборчої комісії про визнання виборів депутата в одному з одномандатних округів такими, що відбулися, і скасував рішення комісії про результати виборів у цьому окрузі, але й зобов'язав відповідну виборчу комісію визнати ці вибори у зазначеному окрузі «такими, що не відбулися» [694]. Зазначимо, що останнє формулювання у цьому контексті є фактично підміною понять і використанням неадекватного терміна для позначення недійсності результатів виборів, застосування якого спричинене відсутністю нормативно передбаченої можливості визнати вибори недійсними.

Досвід проведення виборів різного рівня в Україні засвідчує, що, незважаючи на прийняту доктрину обов'язкового встановлення результатів виборів (незалежно від виявлених порушень), визнання виборів повністю чи частково недійсними або у вигляді судового скасування результатів виборів, або у формі «визнання неможливості встановити результати виборів», або визнання недійсними результатів голосування на достатньо значній частині території, де проводилися вибори, *de facto* існує. Оскільки законодавство повинно відображати існуючий стан суспільних відносин, які воно призначене регулювати, звідси випливає необхідність *відновити у вітчизняному виборчому законодавстві інститут недійсності виборів*. Виходячи із досвіду (як вітчизняного, так і інших держав) та результатів наукових досліджень цього інституту, слід визначити основні позиції, які мають бути при цьому відображені у законодавстві.

По-перше, потрібно передбачити можливість визнання виборів (повністю або частково) недійсними *з власної ініціативи*, при встановленні результатів виборів, Центральною виборчою комісією (у разі місцевих виборів – головною територіальною комісією відповідних місцевих виборів), а також у підсумку розгляду виборчих скарг (як ЦВК, так і судом); це означає, що предметом оскарження можуть бути не лише рішення, дії і бездіяльність відповідного суб'єкта, але й *формально встановлені результати виборів, якщо є підстави вважати, що вони не відповідають реальному волевиявленню народу*. В останньому випадку дії відповідної виборчої комісії щодо встановлення результатів виборів можуть вважатися такими, що вчинені відповідно до встановлених процедур, однак недостовірність вхідних документів, з якими вчиняє дії виборча комісія, встановлюючи результати виборів, можуть спричинити недостовірність встановлених результатів⁸⁹.

По-друге, закон повинен достатньо чітко встановити підстави визнання виборів недійсними (у тому числі частково – у межах певної територіальної виборчої одиниці). Розвиваючи ідею запропонованого В. Кравченком та В. Пухтинським підходу щодо встановлення окремих груп таких підстав, вважаємо за необхідне законодавчо визначити, що підставами для визнання виборів недійсними можуть бути:

1) сумірність кількісного виміру порушень та результатів виборів (потенційні чи реальні кількісні порушення при голосуванні чи встановленні результатів та підсумків голосування);

2) істотні зловживання у день голосування чи при встановленні результатів, які не можуть бути виражені у кількісних показниках, проте свідчать про вчинені серйозні спроби фальсифікувати волевиявлення виборців і тому ставлять під сумнів результати виборів;

3) масштабні порушення до дня голосування, зокрема (однак не лише) з використанням владних повноважень, які можуть бути кваліфіковані як маніпулювання формуванням волі виборців або як підкуп виборців чи членів виборчих комісій у великому обсязі.

Серед підстав визнання виборів недійсними (окрім зовсім очевидних, як масове «вкідання» бюлетенів чи відверта підробка підсумкових протоколів, що істотно вплинуло на встановлення результатів виборів або зробило таке встановлення неможливим), повинні

⁸⁹ Центральна виборча комісія пішла фактично цим шляхом, визнаючи неможливість встановлення результатів виборів у відомих п'яти одномандатних виборчих округах під час виборів народних депутатів України 2012 р. (див. [811]).

бути передбачені підстави, як пов'язані з порушеннями, вчиненими під час голосування і встановлення результатів, так і пов'язані з істотними правопорушеннями, що мали місце до дня голосування і могли вплинути на зміст волевиявлення виборців. Серед останніх доцільно брати до уваги:

- правопорушення, які з об'єктивних причин не були оскаржені (зокрема, скарги не були подані, хоча правопорушення були зафіксовані, або скарги не були розглянуті по суті);
- правопорушення, які були оскаржені, однак наслідки яких не були усунуті прийнятими рішеннями;
- правопорушення, щодо усунення наслідків яких рішення були прийняті, однак не були виконані.

Серед порушень, які можуть бути підставою для скасування результатів виборів (визнання виборів недійсними), окрім згаданих вище прямих порушень, слід зазначити неналежне складання, транспортування чи зберігання підсумкової виборчої документації, що не дає можливості *достовірно встановити* результати виборів або *здійснити перевірку достовірності* встановлених результатів за рішенням уповноваженого юрисдикційного органу (уповноваженої виборчої комісії або суду).

Визнання недійсними результатів виборів стосовно окремого кандидата вважаємо можливим лише в умовах пропорційної виборчої системи (коли це не має наслідком проведення повторних виборів). В одномандатному окрузі (у тому числі на виборах Президента України, сільського, селищного, міського голови, старости) визнання недійсним результатів переможця не повинне мати наслідком визнання обраним наступного за кількістю голосів кандидата. Оскільки у такому випадку вчинені порушення істотно вплинули на результати виборів у цілому, можна вважати спотвореними результати практично усіх інших кандидатів, що повинно мати наслідком проведення повторних виборів.

Таке розуміння оскарження результатів виборів (зокрема, підстав оскарження, пов'язаних із правопорушеннями, вчиненими до дня голосування) засвідчує, що обмеження строків оскарження (їх перепиняльний характер), пов'язане з часом вчинення конкретного правопорушення (як це має місце при оскарженні *під час* виборчого процесу), у цьому випадку *не повинно застосовуватися*. Відлік строку оскарження результатів виборів повинен бути пов'язаний з часом встановлення результатів виборів або (що менш прийнятно) їх офіційного опублікування і повинен бути обмеженим, однак достатнім для підготовки відповідної скарги (позовної заяви).

Слід зауважити, що елементи такої практики, яка передбачає при встановленні дійсності виборів розгляд фактів порушень, які мали місце до дня голосування, та прийняття відповідного рішення у розумний строк, однак не в межах жорстких строків, встановлених для розгляду звичайних виборчих спорів, були реалізовані при оскарженні результатів «другого туру» виборів Президента України 21 листопада 2004 р. та повторного другого туру 24 грудня 2004 р. (див. рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. [936] та від 20 січня 2005 р. [937]). Згодом, на підставі цього прецеденту, такий підхід реалізував Вищий адміністративний суд України при розгляді оскарження результатів виборів народних депутатів України 2006 р. [669]. Ця практика епізодично продовжується і досі, зокрема, стосовно місцевих виборів⁹⁰. Таким чином, необхідне відповідне нормативне закріплення можливості оскарження результатів виборів та встановлення особливостей розгляду відповідних справ.

⁹⁰ Див., наприклад [675; 1129]. У зазначених рішеннях як окружний, так і апеляційний адміністративні суди, розглядаючи справу щодо визнання виборів Криворізького міського голови недійсними, досліджували факти, які мали місце до дня голосування, зокрема, стосовно складання списків виборців на спеціальних виборчих дільницях, заміни членів дільничних виборчих комісій і т. п.

РОЗДІЛ 6. ПРИНЦИПИ ПРЯМИХ, ПЕРІОДИЧНИХ ТА СПРАВЖНІХ ВИБОРІВ

Три принципи, розгляду яких присвячений цей розділ, відіграють специфічну роль для галузі виборчого права. Два з них (прямих і періодичних виборів) ми відносимо навіть не до принципів цієї галузі, а до конституційно-правових принципів представницької демократії (див. підрозділ 1.2.3); третій (принцип справжніх виборів), хоча й здійснює певну регулятивну функцію в рамках виборчого права, однак за своєю природою та змістом теж близький до конституційно-правових принципів. Проте ці принципи належать до міжнародних виборчих стандартів, закріплених в актах як жорсткого, так і м'якого права. Очевидно, з цієї причини деякі науковці відносять зазначені вимоги до принципів виборчого права. У зв'язку з цим вони заслуговують на уважне вивчення їх ролі і місця у правовому регулюванні виборів.

6.1. ПРИНЦИП ПРЯМИХ ВИБОРІВ

Досвід виборів, які проводилися у ХІХ ст., включав проведення як прямих, так і непрямих виборів. Через це принцип прямих виборів відомий достатньо давно; російський правознавець Л. Шалланд ще у 1905 р. дав визначення: «Прямими вибори називаються тоді, коли населення безпосередньо обирає своїх представників, непрямими – коли до обов'язку виборців належить виділення зі свого середовища особливих електорів, на яких покладається остаточний вибір депутатів» [1185, с.73].

Принцип прямих виборів займає особливе місце серед тих принципів, які вважаються основою виборчого права. Хоча цей принцип належить до міжнародних виборчих стандартів, він не зафіксований у таких основоположних міжнародно-правових зобов'язальних чи авторитетних документах, як Загальна декларація прав людини [244], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [538], Декларація про критерії вільних і чесних виборів [1313], Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [900]. Зовсім не згадують про цей принцип і важливі інструктивні документи ОБСЄ/БДПЛ (див. [1324; 1358]). Відсутність згадок про прямі вибори у документах, присвячених моніторингу виборів, не може розглядатися як замовчування; це змушує нас більш уважно придивитися до реального змісту цього принципу та його місця у системі принципів виборчого права.

Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії називає принцип прямих виборів серед п'яти основних принципів виборчого права, не розкриваючи детально його змісту (див. пункти I, I.5 Керівних принципів, параграфи 3, 56 Пояснювальної доповіді [363, с.144, 150, 153, 166]). Зауважимо, що в англійському оригіналі Кодекс використовує паралельно два терміни для позначення цього принципу: «*direct suffrage*»¹ та «*direct elections*» («прямі вибори») [1300]. Такий же термінологічний паралелізм має місце і у англійському оригіналі документа Венеціанської комісії «Європейський виборчий доробок» (див. [1335]). Цікаво, що Копенгагенський документ НБСЄ у цьому контексті вживає термін «*popular vote*» («загальнонародне голосування»); див. пункт 7.2 [1316]. Термінологічна неоднозначність пов'язана із проблемами розуміння змісту цього принципу.

Конституція послідовно позначає цей принцип терміном «пряме виборче право» (див. статті 71, 76, 103, 141 [432]). Використання цього терміна (який можна розглядати як один із варіантів перекладу англійського терміна «*direct suffrage*») спричиняє у середовищі

¹ Нагадаємо, що термін «*suffrage*» може бути перекладений як «суб'єктивне виборче право», як «вибори» і як «голосування».

науковців пошук такого «прямого права», пов'язуючи його із суб'єктивними виборчими правами. Так, М. Ставнічук вважає, що «принцип прямого виборчого права визначає *право громадян* (курсив наш. – Ю.К.) обирати кандидатів на виборах безпосередньо» [1062, с.117], у зв'язку з чим відносить цей принцип до тих, які характеризують участь громадян у виборах [126, с.90]. Проте слід погодитися з Ю. Барабашем, який зауважує: «Ця засада стосується не стільки демократичності реалізації виборчого права, скільки визначення того способу формування представницьких органів, який допускається Основним Законом» [434, с.522]. Отже, мова повинна йти не про якусь характеристику *суб'єктивного права*, а про *прямі вибори* як спосіб формування представницьких органів та обрання виборних посадових осіб².

Можна стверджувати, що прийнята вітчизняна наукова термінологія у цьому відношенні сформулювалася під впливом Конституції. Характерно, що у більш ранній роботі (до прийняття Конституції 1996 р.) Ю. Тодика вживав термін «прямі вибори» [1117, с.16], однак згодом, коментуючи Конституцію, використовував паралельно також і термін «пряме виборче право» [433, с.351].

В. Шаповал зазначає: «термін “пряме виборче право” означає прямий характер відповідних виборів» [1194, с.317]; коментуючи статтю 71 Конституції, правознавець зазначає «*Прямий характер виборчого права* [курсив наш. – Ю.К.] означає, що виборці подають свої голоси на виборах безпосередньо за тих, хто обирається (балотується)» [433, с.368].

Термін «пряме виборче право» провокує до розгляду «непрямого» чи навіть «багатоступеневого виборчого права» як його антитези. Такі терміни використовують автори коментаря виборчого закону 2001 р., які вважають, що «непряме (багатоступеневе) виборче право» передбачає, що «виборець бере участь лише в обранні членів виборчої колегії чи будь-якого іншого органу, який, у свою чергу, обирає вже депутатів відповідного представницького органу» [404, с.22]. Термін «непряме виборче право» з аналогічним змістом вживав Ю. Тодика [433, с.351]; про «пряме і непряме виборче право» у сенсі «права обирати і бути обраним» (тобто суб'єктивного виборчого права) говорить Н. Мяловицька [551, с.63]. Пропонує розрізнити «пряме і непряме (багатоступеневе) виборче право» С. Лінецький [405, с.30].

Широке вживання поняття «непряме виборче право» має місце у російській літературі з конституційного та виборчого права (див., наприклад, [272, с.62; 370, с.334; 411, с.430]). Очевидно, з російської доктрини це поняття перейшло у законодавство та наукову думку деяких пострадянських держав (див., наприклад, статтю 8 Виборчого кодексу Республіки Білорусь [276], коментар статті 5 Кодексу «Про вибори в Киргизькій Республіці» [406, с.22]). Зазначимо, однак, що такі уявлення поділяються не всіма російськими науковцями. Так, С. Князєв у контексті принципу «прямого виборчого права» говорить виключно про «непрямі вибори» [344, с.30]; інші дослідники взагалі не використовують термінів «пряме» чи «непряме виборче право», розглядаючи виключно *прямі вибори* та їх антитезу – *непрямі* (посередні, багатоступеневі) *вибори* [6, с.11; 412, с.366].

Вважаємо терміни «пряме виборче право» чи «непряме виборче право» неадекватними тим поняттям, для позначення яких їх використовують; на нашу думку, ці терміни не повинні застосовуватися. Поділяємо позицію В. Шаповала, згідно з якою жодного «непрямого виборчого права не існує», а «термінологія “пряме виборче право” юридично некоректна» [1195, с.268]. Суб'єктивне право взагалі (і виборче право зокрема) не може бути ані «прямим», ані «непрямим», а тим більше «багатоступеневим»; такі «епітети» спотворюють зміст відповідного принципу. Суб'єкт права завжди безпосередньо реалі-

² Лише пошуками змісту «прямого виборчого права» як суб'єктивного права можна пояснити його отождествлення (абсолютно необгрунтоване, на наше переконання) з вимогою особистого голосування у статті 5 Кодексу про вибори Республіки Молдова [1302].

зує власне суб'єктивне право у прямій відповідності з його власною волею. Як слушно зазначає Т. Шаповал, «прямими або непрямыми можуть бути лише вибори, і незалежно від цього суб'єктивні виборчі права реалізуються громадянами безпосередньо» [1204, с.12]. С. Марцеляк говорить про «прямий характер виборів» [518, с.11], а не виборчого права. У зв'язку з цим, незважаючи на конституційну термінологію, ми приймаємо термін «*принцип прямих виборів*».

Тим не менше щодо розуміння змісту цього принципу у науковій літературі, попри позірну єдність, немає однозначності. Так, наприклад, М. Бучин вважає, що «принцип прямих виборів передбачає формування виборних органів безпосередньо народом» [103, с.147]. Таке розуміння не виключає форми непрямих виборів: адже колегія електорів теж є виборним органом і формується «безпосередньо народом»; тим більше безпосередньо формуються органи, які у механізмі «ступеневих виборів» виконують «проміжну» роль (парламент, органи місцевого самоврядування і т. п.).

В. Мусіяка вбачає сутність «прямого виборчого права» лише у тому, що «кожний виборець віддає свій голос безпосередньо (особисто)» [255, с.17]. Однак неважко побачити, що на першому етапі непрямих виборів (наприклад, при обранні електорів) дефініція, запропонована дослідником, не порушується. Близьке до цього розуміння пропонує І. Словська, яка доповнює вимогу безпосереднього голосування виборцем твердженням, що це голосування має відбутися на виборчій дільниці шляхом «заповнення виборчого бюлетеня, в якому вказуються дані щодо кандидатів у народні депутати України або окремих політичних партій» [1026, с.202]. Зауважимо, що дефініція принципу «прямого виборчого права», запропонована І. Словською, крім того, містить дві додаткові надмірно обмежувальні вимоги. По-перше, вимагається, щоб виборець голосував «на виборчій дільниці», тобто у приміщенні для голосування³, що виключає можливості так званого «дистанційного голосування» (див., наприклад, [1060; 1310; 1430]) чи прийнятого вітчизняним виборчим законодавством механізму голосування «за місцем перебування виборця, не здатного самостійно пересуватися». По-друге, передбачається, що уся інформація про запропоновані виборцю опції (кандидатів, партії) обов'язково міститься у виборчому бюлетені; це виключає можливість іншої структури виборчого бюлетеня та способу його заповнення шляхом вписування, що майже неминуче при застосуванні відкритих виборчих списків⁴. Включення таких додаткових вимог (навіть без огляду на їх хибність) є прикладом «перевантаженого» визначення – достатньо поширеної методологічної і логічної помилки.

В. Пилипишин підміняє принцип прямих виборів вимогою (принципом) «безпосереднього волевиявлення» [640, с.125], розглядаючи цю вимогу у контексті реалізації індивідуального виборчого права; його формулювання перегукується з правовою позицією Конституційного суду РФ, який висловив думку, що зміст принципу «прямого виборчого права» полягає «не в тому, що виборець голосує за чи проти кожного конкретного кандидата (списку кандидатів), а в тому, що він... здійснює своє волевиявлення безпосередньо» [598, с.25]. З таким розумінням змісту принципу прямих виборів не можна погодитися: волевиявлення індивіда при здійсненні суб'єктивного права завжди має безпосередній характер.

³ Взагалі кажучи, змішування понять «виборча дільниця» та «приміщення для голосування» є характерною рисою «навколівиборчого фольклору»; виборче законодавство достатньо чітко їх розрізняє, вказуючи, що голосування виборця відбувається «у приміщенні для голосування» (див. статтю 83 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 74 Закону «Про вибори Президента України» [739], статтю 76 Закону «Про місцеві вибори» [808]), тоді як «виборча дільниця» позначає певну територіальну одиницю організації проведення виборів.

⁴ Такий спосіб заповнення бюлетеня, що практикується на парламентських виборах в Естонії (див. [322, с.86]), запропонований також проектами Виборчого кодексу 2010 р. [875] та 2015 р. [878], а також деякими законопроектами щодо парламентських та місцевих виборів [882; 894].

Реальний зміст принципу прямих виборів полягає у вимозі *безпосереднього причинно-наслідкового зв'язку між підсумками голосування виборців та результатами виборів*. Як ми неодноразово зазначали раніше, сутність *принципу прямих виборів* полягає в тому, що «результат виборів безпосередньо визначається через підрахунок голосів виборців» [558, с.19] (див. також [557, с.32]). При цьому слід наголосити на безпосередньому характері встановлення результатів як на прямому зв'язку результатів виборів⁵ – обрання Президента, депутата (депутатів), голови самоврядної громади – не з волевиявленням окремого виборця, а з підсумками голосування усіх виборців, які взяли участь у голосуванні на відповідних виборах (по суті – виборчого корпусу у цілому). Саме такий зміст має розуміння цього принципу, запропоноване В. Шаповалом, відповідно до якого за умов прямих виборів «безпосередньо народ обирає представників» [1194, с.312]. Аналогічну позицію висловив Конституційний Суд України стосовно парламентських виборів: «результати виборів народних депутатів України визначаються виключно голосуванням виборців» (абзац третьої пункту 2.2 мотивувальної частини рішення від 21 грудня 2017 р. у справі по виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії [975]). Зауважимо, що, відповідно до німецької правової доктрини, суть принципу прямих виборів полягає в тому, що «правом прийняття рішення про надання мандата належить тільки виборцю» [167, с.133].

На безпосередності зв'язку між волевиявленням окремого громадянина і результатом виборів наголошують російські дослідники О. Зінов'єв та І. Поляшова [266, с.92]. Більш чітко висловлюється А. Автономов: «прямі вибори означають, що орган влади обирається безпосередньо громадянами» [6, с.14]. Польські конституціоналісти пропонують досить розмите, але цікаве формулювання: «Засада безпосередності виборів окреслює ступінь впливу, виражений у голосуванні, волі виборців на результати голосування» [1254, s.100].

У такому розумінні принцип прямих виборів впливає з загальних конституційних засад суверенітету народу та демократії (див. [1342, р.27]); за висловом Л. Ерр, демократія, по суті, є іншим виразом суверенітету народу [1333, р.67]. Саме з таким змістом цей принцип закріплений міжнародними виборчими стандартами і став складовою спільного європейського *конституційного*⁶ доробку [231, с.41; 1208, с.149]. Конституційне значення цього принципу підкреслює В. Шаповал: «політичне представництво народу як виборне представництво набуває своєрідної завершеності, коли воно унасліджене прямими виборами. ...традиційне визначення представницького органу влади передбачає, що такий орган формується саме шляхом прямих виборів» [1194, с.314].

Для кращого розуміння сутності *прямих виборів* доцільно розглянути їх антитезу – *непрямі вибори*. Загальноприйнятим є розуміння непрямих виборів, виражене формулою: це

⁵ Конституційний Суд України свого часу надав тлумачення поняття «результати виборів» в умовах пропорційної виборчої системи: «результатами виборів у багатомандатному виборчому окрузі є кількість мандатів, отриманих кандидатами у народні депутати України, включеними до списків від політичних партій, виборчих блоків партій» (пункт 1 резолютивної частини рішення від 25 березня 1998 р. у справі про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України» [942]). Вважаємо, що таке визначення істотно неповне, оскільки визначає лише перший крок встановлення результатів виборів (кількість мандатів); другий і невід'ємний крок на виборах народних депутатів України (як і на виборах будь-якого колегіального органу) – визначення *обраних кандидатів* відповідно до цієї кількості мандатів. Тому важливо, що згодом Конституційний Суд України уточнив своє тлумачення, істотно розширивши зміст поняття «результати виборів». Як зазначив Суд, «обов'язковою складовою результатів виборів народних депутатів України є не лише встановлення *переліку кандидатів у народні депутати України, які обрані народними депутатами України* [курсив наш. – Ю.К.], але й офіційне визнання та підтвердження визначеної партією черговості кандидатів... у виборчому списку від партії» (абзац дев'ятого пункту 2.4. мотивувальної частини рішення від 21 грудня 2017 р. у справі по виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії [975]).

⁶ Важливо, що Венеціанська комісія, викладаючи сутність європейського виборчого доробку у Кодексі належної практики у виборчих справах, відносить принцип прямих виборів до європейського *конституційного* (а не *виборчого*) доробку [363, с.166].

«порядок, при якому виборець подає свій голос не за кандидата у депутати або на виборну посаду, а за кандидата у виборщики чи кандидата у такий представницький орган, який потім сам обере інший виборний орган або посадову особу» [1117, с.83]. При непрямих виборах «громадяни мають право обирати той чи інший орган не безпосередньо, а через обраних ними представників, які вже потім обирають депутатів чи президента» [551, с.63].

Класичне уявлення про непрямі вибори передбачає два їх різновиди; їх прийнято називати посередніми (опосередкованими) та ступеневими; М. Бучин небезпідставно додає до них третій вид – кооптаційні [103, с.79]. Зазначимо, що через існування різних варіантів проміжних рівнів у непрямих виборах такий поділ недостатньо чіткий; наприклад, вибори сенаторів у Франції В. Шаповал відносить до ступеневих виборів [1194, с.313], тоді як Н. Мяловицька – до опосередкованих [551, с.63].

Прийнято вважати, що *посередні вибори* передбачають обрання членів представницького органу влади чи одноосібного виборного органу електорами⁷ – особами, спеціально обраними для здійснення виборів до відповідного органу влади; на відміну від цього, в ході *ступеневих виборів* обирається спочатку певний орган влади, який потім уже сам обирає інший орган влади іншого рівня [6, с.15]. Особливість же *кооптаційних виборів* полягає в тому, що окремі члени певного колегіального органу обираються самим цим органом.

На думку Н. Мяловицької, відмінність між посередніми та ступеневими виборами полягає в тому, що у першому випадку остаточне обрання здійснюється тимчасовим, а в другому – постійно діючим органом [551, с.63]. Проте вважаємо, що основна відмінність з точки зору характеристики виборів як способу формування органів влади полягає не лише в цьому. Не лише французькі сенатори, але й президенти Італії та Німеччини обираються спеціальними тимчасовими органами (колегія електорів в Італії чи Федеральні збори у Німеччині [410, с.28, 38]); однак відмінність цих спеціальних органів, на відміну від класичної колегії електорів, відомої з практики президентських виборів у США, полягає в тому, що вони не обираються виборцями спеціально для цієї мети. Тому немає принципової різниці між обранням, скажімо, президента держави уже обраним однопалатним парламентом⁸ чи подібним спеціальним органом, який формується *ad hoc* з також уже попередньо обраних членів різних представницьких органів. Вважаємо, що у таких випадках слід говорити не про *вибори*, а про *обрання* відповідних посадових осіб⁹.

Виходячи з цих міркувань, стверджуємо, що власне непрямими виборами є лише той різновид, який називають посередніми (опосередкованими) виборами. Певною мірою саме таке розуміння вбачаємо у формулюванні, запропонованому В. Шаповалом: «На відміну від прямих виборів, за умов яких безпосередньо народ обирає представників, наслідком *непрямих виборів* є обрання народом осіб [курсив наш. – Ю.К.], які надалі здійснюють остаточний вибір» [1194, с.312]. Таким чином, на думку провідного українського конституціоналіста, яку ми повністю поділяємо, непрямими виборами є вибори, які здійснюються народом, однак, на відміну від прямих виборів, вони є «незавершеними»: остаточне обрання здійснюють обрані народом електори (які, за висловом О. Марцеляка, є «посередницькою ланкою між виборцем і кандидатом (кандидатами)» [512, с.255]), однак це обрання є лише завершальним етапом, якому передує народне голосування.

⁷ У російському оригіналі застосовується традиційний термін «*выборщики*»; часом вживане в українській літературі слово «*виборщики*» є грубою калькою російського терміна. В. Шаповал використовує «українізований» термін «*виборники*», який вважаємо не надто вдалим. Останнім часом отримав поширення термін іншомовного походження «*електори*», який будемо далі використовувати.

⁸ Певним підтвердженням того факту, що обрання президента держави парламентом не розглядається як вибори, може бути виключення із Кодексу про вибори Республіки Молдова Розділу IV, який регулював вибори глави держави (див. [1302]).

⁹ У певному сенсі аналогом може служити обрання Голови Верховної Ради України, який *обирається* самою Верховною Радою (частина перша статті 88 Конституції [432]); проте тут немає мови про непрямі (ступеневі) *вибори* Голови Верховної Ради України.

У межах таких непрямих (посередніх) виборів є сенс говорити про суб'єктивні виборчі права – право голосу, право балотуватися на виборах (і навіть із розширенням змісту цього права за рахунок кандидатів до складу колегії електорів), право висувати кандидатів – та про інші основні принципи виборчого права, зокрема, загальне та рівне виборче право, вільні вибори, таємне голосування виборців.

Підкреслимо, що у таке розуміння, всупереч поширеній думці, не вписуються «ступеневі вибори»: їх «ступені» є цілком незалежними процесами, а «перший ступінь» є класичними *прямими* («завершеними», на відміну від непрямих) виборами відповідного представницького органу; як зазначає А. Макарець, «при ступеневих виборах в якості виразника волі виборців виступає постійно діючий представницький орган, обраний на основі прямого виборчого права» [500, с.90]. Особливість «ступеневих виборів» виявляється в тому, що на вирішальному «ступені» обрання відбувається не реалізація активного виборчого права громадян, а здійснення повноважень представницького органу; таким чином, немає сенсу говорити про дотримання основних принципів виборчого права. У зв'язку з цим вважаємо можливим відмовитися від терміна «ступеневі вибори», позначаючи відповідний інститут як «ступеневу систему формування складу відповідного органу» (див. [512, с.143]).

Зазначимо, що прямим виборам, зокрема, парламенту історично передували непрямі вибори¹⁰ саме у формі *посередніх виборів* (з використанням інституту колегій електорів). Таким способом обиралися ландтаги німецьких держав у XIX ст. [623, с.203]; таким чином були організовані вибори у сільській (найбільшій за кількістю виборців) курії в Австро-Угорщині [512, с.97; 1260, р.123]; земські вибори [623, с.272-273] та вибори до Державної Думи в дореволюційній Росії [58, с.480; 512, с.99-100; 623, с.282-284]. Класичні «ступеневі вибори» запроваджувалися у радянській формі організації влади (у СРСР – до прийняття Конституції 1936 р.; див. [58, с.220-221]), в якій прямими виборами обиралися лише низові органи – ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; вищі органи – «з'їзди рад» – обиралися нижчими органами [512, с.143, 148]; саме така схема (п'ять рівнів виборних органів, що часом ототожнюється з п'ятиступеневою системою виборів) збереглася досі в Китайській Народній Республіці.

Таким чином, *непрямими виборами слід вважати двоетапний спосіб формування складу виборного (колегіального чи одноосібного) органу, остаточно обрання якого здійснюється спеціально обраними народом особами (електорами); при цьому власне виборами є перший етап – голосування корпусу виборців з метою обрання електорів, які здійснюють проміжне (між волевиявленням виборців та результатами виборів) волевиявлення*¹¹. Так звані «ступеневі вибори» немає підстав вважати *непрямими виборами*: на першому етапі – це *прямі вибори* відповідного органу (чи декількох органів) загальної компетенції, а на подальших етапах – це окрема, незалежна від попередніх прямих виборів, *внутрішня для цих органів* процедура обрання відповідних уповноважених чи посадових осіб відповідним органом без реалізації активного виборчого права громадян.

Отже, у порівнянні з непрямими виборами можна стверджувати, що *прямі вибори – це одноетапний спосіб обрання виборцями складу виборного (колегіального чи одноосібного) органу, при якому між волевиявленням виборчого корпусу і результатами виборів відсутнє проміжне волевиявлення*.

¹⁰ Те, що історично непрямі вибори майже повсюдно передували прямим, є загальноновизнаним; див., наприклад, [623, с.206; 1194, с.312].

¹¹ Польські конституціоналісти М. Хмай та В. Скішдло вважають антитезою безпосередності виборів лише «посередність виборів, де виборці обирають електорів, а лише ці останні вирішують про формування складу представницького органу» [1295, s.37]. Є. Бучковський лише такі непрямі вибори називає «посередніми виборами *sensu stricto*» [1253, s.164]

Зауважимо, що у такому розумінні *принцип прямих виборів виступає не як галузевий принцип виборчого права, який впливає на регулювання виборів, а як загальноконституційний принцип представницької демократії, який через «модель» прямих виборів визначає спосіб і ціль здійснення безпосереднього волевиявлення народу у процесі формування кадрового складу органів влади. Таким чином, безпосередність (прямий характер) виборів пов'язується із результатами волевиявленням народу (виборчого корпусу) в цілому, а не з волевиявленням окремого виборця, а отже, не пов'язується з реалізацією суб'єктивних виборчих прав і не впливає на конкретні виборчі процедури, які можуть бути аналогічними як для прямих, так і для посередніх виборів. Саме цим пояснюється як відсутність згадки про цей принцип в основоположних міжнародно-правових документах у сфері прав людини і громадянина, так і «ігнорування» цього принципу базовими документами БДПЛ/ОБСЄ, діяльність якого спрямована перш за все на аналіз джерел виборчого права та спостереження й оцінку виборчого процесу прямих виборів.*

Принцип прямих виборів у такому його розумінні дійсно не чинить безпосереднього впливу на правове регулювання виборів; зокрема, при відмові від нього (застосуванні непрямих чи ступеневих виборів) перший етап таких виборів за своїм регулюванням нічим (окрім об'єкта голосування) не відрізняється від прямих виборів.

В. Шаповал розглядає прямі вибори як «власне вибори» або «політичні вибори», відокремлюючи від їх від виборів у «недержавних» сферах суспільного життя чи від «внутрішніх» виборів у державних органах (як вибори голови парламенту) [1194, с.312]. Поділяючи в основному цю точку зору, вважаємо, однак, що межу між «власне виборами» та іншими виборами слід проводити дещо інакше: непрямі (посередні) вибори теж слід вважати «власне виборами» (однак без дотримання принципу прямих виборів), тоді як «ступеневі вибори» на їх подальших (окрім першого) «ступенях», які є, по суті, ступеневою системою формування складу виборчих органів, потрібно віднести до внутрішніх процедур обрання колегіальними органами влади (а не виборів). В межах такого підходу можна стверджувати, що дотримання чи відмова від принципу прямих виборів визначає модель «власне виборів» у цілому, що підкреслює роль принципу прямих виборів як конституційного принципу представницької демократії, первинного стосовно усієї системи виборчого права. Обрання ж моделі «ступеневого формування складу виборчих органів» означає відмову від «власне виборів» для формування складу органу, який є їх кінцевою метою, та їх заміну внутрішніми процедурами «обрання колегіальним органом».

Однак формула «пряме виборче право», прийнята у законодавстві та доктрині деяких держав, стимулює бажання пошуку такого змісту цього принципу, яке дійсно вводить його у сферу регулювання виборчого права. У деяких випадках це призводить до простої підміни принципу прямих виборів іншим за змістом та за місцем у системі принципів виборчого права – принципом *особистого голосування*. Таке розуміння, без сумніву, некоректне: адже на *непрямих* (посередніх) виборах на першому етапі виборці теж голосують безпосередньо (особисто); особистим є також голосування електорів. Тому вимога особистого голосування виступає як самостійний *інституційний принцип*, який стосується не всього виборчого права, а лише його центрального інституту – голосування (див. підрозділ 7.3).

Достатньо розвинута доктрина «безпосередності виборчого права» у виборчому праві Польщі, хоча і серед польських науковців немає одностайності у його розумінні. За основу приймається загальновизнане твердження, що «засада безпосередності полягає в тому, що виборці шляхом голосування самі, безпосередньо вирішують про склад відповідного представницького органу» [1295, s.53]. За формулюванням Я. Гальстера, «безпосередність означає вибори одноступеневі» [1414, s.216]. Проте А. Сокаля надає особливого змісту цьому положенню, стверджуючи, що засада «безпосередності виборів... полягає в тому,

що кожен із виборців голосує особисто, тобто без будь-чийого посередництва, подає голос за конкретного кандидата, який претендує на обрання... Із суті засади безпосередності випливають тому дві складові: голосування особисте та голосування іменне» [1439, s.22] (див. також [1295, s.53]). Науковець таким чином роз'яснює ці вимоги: «Голосування особисте полягає в тому, що виборець сам особисто подає голос. ...Голосування іменне полягає... в тому, що виборець голосує за конкретного кандидата» [1439, s.22]. Іменний елемент цієї засади сприймає також К. Скотніцький [1434, s.121]. Як видно із цього роз'яснення, така доктрина теж зводить безпосередність виборів до характеристики *голосування*, доповнюючи, однак, вимогу особистого характеру голосування вимогою щодо характеру *об'єкта голосування*, що фактично означає *персоніфіковані вибори*.

К. Скотніцький звертає увагу, що відмова від особистого голосування, зокрема, запровадження інституту голосування за дорученням демонструє певні паралелі з інститутом непрямих виборів; науковець звертає увагу на позицію польського правознавця середини ХХ ст. З. Яроша, який вважав, що «правовий сенс цієї інституції [голосування за дорученням. – Ю.К.] є певною мірою наближеним до типової форми посередніх виборів, з тою, однак, відмінністю, що передання права виборчого рішення має тут характер індивідуальний, а не колективний, та факультативний, а не обов'язковий» (цит. за: [1435, s.123]).

Друга вимога – іменного голосування – як складова принципу безпосередніх виборів є специфічною для польського виборчого права. За висловом К. Чапліцького, «безпосередність виборів розуміється як вибори, в яких виборці голосують за конкретних кандидатів» [1310, s.46]. С. Яворський тлумачить цю засаду, на наш погляд, надто цивілістично: «Засада безпосередності виборів виявляється у нашому [польському. – Ю.К.] виборчому праві у такий спосіб, що виборець на одноступеневих виборах обирає безпосередньо свого представника до державної чи самоврядної влади. Виборець голосує безпосередньо за свого мандатарія без участі у процесі обрання якихось посередніх органів, наприклад, колегії електорів» [1381, s.474]. Таке розуміння, засноване на баченні депутата як мандатарія виборця, взагалі кажучи, порушує конституційні засади народного представництва і вільного характеру мандата.

Є. Бучковський однозначно пов'язує вимогу іменного голосування (як складової засади безпосередності виборів) з персоніфікованим голосуванням, що є складовою виборчої системи [1253, s.172]. У зв'язку з таким баченням польські конституціоналісти вважають, що принцип прямих виборів обмежує можливості вибору виборчої системи. На їх думку, «найбільш відповідною – з точки зору реалізації засади безпосередності – є система одномандатних виборчих округів... (т. зв. **іменне голосування**); ця система має наслідком, що про конкретний, персональний склад виборного органу рішення приймають виборці. ...Справа виглядає складнішою в ситуації використання багатомандатних округів при прийнятті пропорційної системи розподілу мандатів, оскільки роль виборця, який бере участь у голосуванні, є в першу чергу підтримка котрогось зі списків кандидатів, висунутих виборчими комітетами» [1254, s.101, 102]. Як зазначає М. Гранат, «мова йде про таку конструкцію виборчої системи, за якої виборець мав би можливість подати голос за конкретного кандидата, з визначеним ім'ям і прізвищем. За такого розуміння засади безпосередності йдеться про виключення можливості застосування т. зв. системи закритих списків, за якої виборці голосували б тільки за списки політичних партій» [1354, s.153]. На думку А. Сокалі, «цю засаду порушувала застосовувана у виборах до Сейму РП у 1991, 1993 і 1997 роках інституція загальнопольських списків, за якими мандати отримувало 69 послів, які не обиралися поіменно» [1439, s.22-23].

Зауважимо, що таку позицію не поділяють інші європейські правознавці; так, німецькі конституціоналісти стверджують, що «жорсткий [«закритий», в іншій термінології. – Ю.К.] список як такий з правової точки зору сумісний з принципом прямих виборів» [167, с.133].

Дозволимо собі припустити, що концепція іменного голосування як складової принципу безпосередності виборів сформувалася у польському виборчому праві під впливом стабільності виборчої системи, що вже понад півтора десятиліття застосовується на виборах до Сейму РП. Це підтверджують М. Хмай і В. Скшидло, які описують зміст вимоги іменного голосування у точній відповідності з прийнятою пропорційною виборчою системою з регіональними відкритими списками: «Іменне голосування означає..., що у виборчому бюлетені у багатомандатних округах зазначені прізвища усіх кандидатів відповідного списку, а отже, виборець голосує як за список як цілість..., так і також за певних кандидатів з цього списку, вказуючи у цей спосіб свою виборчу преференцію» [1295, s.54].

Проти такого розуміння принципу прямих виборів, всупереч позиції Конституційного трибуналу РП, виступив К. Скотніцький: «Трибунал... твердить, що з засади безпосередності виборів впливає вимога такого конструювання виборчої системи, щоб виборець мав можливість подання голосу за конкретного кандидата, який має ім'я і прізвище, а не за електорів, що означає відсутність можливості застосування т. зв. системи закритих списків (п. 5.6). Ця теза фальшива... таке існує у багатьох інших державах, тому що форми списків кандидатів не пов'язані з засадою безпосередності; кількість держав, у яких застосовуються закриті виборчі списки кандидатів, є значно (більш ніж дворазово) більша від кількості держав, де запроваджено відкриті списки, причому зазнала вона значного збільшення за останні роки у зв'язку з прийняттям такого розв'язання багатьма державами Центральної і Східної Європи. Тому засади безпосередності виборів не слід пов'язувати, як це зробив КТ [Конституційний трибунал. – Ю.К.], із зазначенням конкретного кандидата, за якого подається голос» [1435, s.122-123].

Описану вище позицію щодо включення вимог особистого та іменного голосування до складу принципу прямих виборів вважаємо надуманою. Аргументи стосовно особистого голосування у цьому контексті викладені нами вище; що стосується вимоги іменного голосування, то слід погодитися з позицією К. Скотніцького про її безпідставність: в умовах пропорційної системи закритих списків як розподіл мандатів, так і обрані кандидати визначаються безпосередньо результатами волевиявлення виборчого корпусу і не опосередковуються жодним проміжним волевиявленням іншого (нехай і колегіального) суб'єкта.

Тим не менше подібна за змістом дискусія мала місце і у вітчизняному виборчому праві. Її початком можна вважати окрему думку судді Конституційного Суду України М. Савенка до відомого рішення Суду № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 р. (див. [940]), у якій стверджувалося: «Пряме виборче право означає, що всі народні депутати України обираються громадянами безпосередньо і особисто. В цьому разі [у рамках пропорційної складової змішаної виборчої системи. – Ю.К.] голосування відбувається не за кандидатів у депутати, внесених до списку політичною партією, виборчим блоком партій, а фактично за політичну партію, виборчий блок партій, які запропонували список кандидатів у депутати, і аж ніяк не за конкретного кандидата у депутати в цьому списку. ...Виборці не можуть самі встановити черговість кандидатів у депутати у списку, а повинні підтримати або не підтримати список в цілому, який їм запропоновано політичною партією чи виборчим блоком партій, що робить вибори непрямими» [584].

Згодом подібні позиції, які пов'язували принцип прямих виборів з вимогами іменного чи особистого голосування, висловлювали й деякі інші вітчизняні науковці. Так, О. Нельга вважає, що «насправді [за пропорційною складовою у 1998 та 2002 роках. – Ю.К.] прямих виборів не було, бо за цим законом виборці... голосували не за конкретних кандидатів, а за список кандидатів, що не одне й те саме» [563, с.80]; таким чином, науковець по суті дотримується вимоги іменного голосування. Дещо пом'якшену критику пропорційної

системи з закритими списками в аспекті дотримання принципу прямих виборів (прямого виборчого права) висловлюють Ю. Барабаш [50, с.48] та С. Лінецький [483, с.65].

З іншого боку, існують науковці, схильні до ототожнення «прямого виборчого права» та особистого голосування. Так, О. Марцеляк зауважує: «Характеризуючи принцип прямого виборчого права, необхідно зазначити, що в Україні він ототожнюється з особистою участю виборця в голосуванні» [512, с.258]. На думку М. Бучина, «питання про належність особистого голосування до одного з аспектів принципу прямих виборів є доволі дискусійним і неоднозначним. Однак ми вважаємо, що його все ж таки треба розглядати як елемент прямих виборів, оскільки в іншому випадку голос виборця буде опосередкований іншою людиною, а отже, матиме непрямий характер» [103, с.78]. Подібну позицію під впливом польських правознавців поділяє І. Панкевич, вважаючи, що «принцип прямих виборів... забезпечує безпосереднє (особисте) голосування за конкретний виборчий список» [629, с.156].

У рамках російської доктрини виборчого права розгорнутий виклад позиції, яка пов'язує принцип прямих виборів із іменним голосуванням, дає Т. Герасименко. На думку дослідниці, в умовах пропорційної системи закритих списків «голосування за федеральний список кандидатів, висунутий політичною партією, виборчим блоком, по суті представляє собою передоручення виборцем свого голосу партії чи блоку, які (а точніше, їх функціонери) і визначають персональний склад кандидатів та їх порядкове рангування. Проголосувавши за федеральний список кандидатів, виборець не обирає конкретного депутата; його визначає політична партія, виборчий блок». У підсумку робиться висновок про те, що голосування за «партійні списки» певною мірою порушує принцип прямих виборів [158, с.16].

Вважаємо, що не витримує критики центральна теза дослідниці щодо «передоручення виборцем свого голосу партії». Ця теза повністю суперечить загальному принципу суверенітету народу, згідно з яким ніхто не може підмінити народне волевиявлення¹². Хоча й цілком неприйнятне, твердження дослідниці мало хоча б якийсь сенс, якщо б визначення прізвищ і порядку кандидатів приймалося партією після голосування¹³. Проте якщо формування списку здійснене партією (чи іншим суб'єктом висування списку кандидатів) при висуванні кандидатів і не може бути переглянуте суб'єктом висування після його реєстрації, виборець, подаючи голос, знає, за кого (за яких кандидатів) голосує і хто з кандидатів має більші шанси отримати мандат, а отже, може приймати власне усвідомлене рішення. Тому не партія, а результати голосування виборців визначають обраних депутатів¹⁴.

Більшість вітчизняних дослідників не поділяють описаної вище позиції щодо пов'язування прямих виборів з особистим та іменним голосуванням. Так, ще у 2002 р. М. Ставнійчук та В. Кравченко стверджували: «Не може вважатися порушенням прямого виборчого права голосування на виборах народних депутатів України за кандидатів у

¹² Цю позицію чітко висловив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 21 грудня 2017 р. у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії [975].

¹³ Таку можливість надає політичним партіям виборче законодавство деяких балканських країн. Так, наприклад, у Сербії політичні партії після виборів розподіляють отримані ними мандати між кандидатами, включеними до їх списків, не будучи зв'язаними порядком кандидатів у списках (див. [1052, с.467]), що є предметом різкої критики з боку Венеціанської комісії. Подібні пропозиції містилися у деяких законопроектах, що були свого часу внесені на розгляд Верховної Ради України. Слід підкреслити, що надання партії права міняти склад списку і порядок кандидатів у списку *після голосування* порушує основні принципи виборчого права, у тому числі принцип прямих виборів; див. цитоване вище рішення Конституційного Суду України [975].

¹⁴ Дехто може стверджувати, що партія визначає обраних депутатів тим, що ставить у списку одних кандидатів вище від інших, тим самим збільшуючи імовірність їх обрання. Проте це політичний, а не правовий аргумент. У такому сенсі і в умовах мажоритарної системи одномандатних округів партія підвищує імовірність обрання кандидатів, яких висуває в тих округах, де її підтримка завідомо вища, аніж в інших.

депутати, об'єднаних у виборчі списки від партій (блоків), оскільки в даному випадку йдеться лише про спосіб голосування безпосередньо за кандидатів, а політичні партії (блоки) як суб'єкти виборчого процесу не підміняють виборців у такому голосуванні» [404, с.22]; цю ж позицію повторює І. Дахова [180, с.151]. В. Шаповал достатньо чітко заявляє: «ніякого обмеження прав у зв'язку з проведенням пропорційних виборів в Україні та в інших країнах... немає» [1195, с.268].

Вище ми навели аргументацію, яка дає можливість вважати, що жодних підстав переносити польську доктрину безпосередності виборів у вітчизняне виборче право немає. Принцип особистого голосування слід розглядати як окремий інституційний принцип; вимога іменного голосування є специфічною саме для польського виборчого права і може розглядатися як окремий принцип лише в умовах виборчих систем персоніфікованого голосування. До складу принципу прямих виборів як конституційного визначення безпосереднього взаємозв'язку між волевиявленням виборців та результатами виборів обидві зазначені вимоги не належать.

6.2. ПРИНЦИП ПЕРІОДИЧНИХ ВИБОРІВ

Серед основних принципів виборчого права міжнародні виборчі стандарти зазначають також *принцип обов'язковості і періодичності (регулярності) виборів*. Вперше ця вимога як міжнародний виборчий стандарт була проголошена статтею 21 Загальної декларації прав людини [244]. Значення цього стандарту сьогодні виражається тим, що він належить до *зобов'язальних*: періодичні вибори передбачені статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [538], вимогу проведення виборів «з розумною періодичністю» містить стаття 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [900]. Вимога регулярного (періодичного) проведення виборів належить також до основних засад, сформульованих у Кодексі належної практики у виборчих справах [363, с.144, 153].

Як і для будь-якого принципу-назви, для принципу періодичності виборів важливе значення має адекватне розуміння його змісту. Деякі дослідники навіть заперечують окремий характер цього принципу, відносячи відповідну вимогу до гарантій вільних виборів [1397, р.67]. З останнім не можна погодитися: періодичні вибори зовсім не обов'язково є вільними, як це засвідчила практика проведення виборів в умовах тоталітарного режиму СРСР. Російські науковці вважають, що «позитивне виборче право не визначає змісту принципу періодичності виборів» [398, с.33]. Однак Конституційний Суд України стверджує, що «на конституційному рівні закріплено принцип періодичності проведення виборів» [968, с.186], цілком обґрунтовано пов'язуючи його із встановленням строків повноважень виборних органів та виборних посадових осіб. Пошук більш-менш чіткого розуміння цієї вимоги є, таким чином, важливим завданням; проте, як показано нижче, виникають обґрунтовані сумніви щодо належності цього принципу (як і принципу прямих виборів) до системи галузевих принципів виборчого права.

Ю. Шведа виводив зміст принципу періодичних виборів із загальної засади демократії; науковець стверджував: «Демократичний лад... передбачає періодичну ротацію, змінюваність особового складу органів влади» [1208, с.148]. Дійсно, цей принцип можна вважати вираженням основної ідеї представницької демократії – регулярної змінюваності влади відповідно до волі народу. Таким чином, обов'язковість виборів виступає демократичним запобіжником надмірної (у тому числі в часі) концентрації влади в одних руках, її узурпації (див. [1062, с.115]). Важливість цього принципу для функціонування демократичної держави, її республіканських засад була підкреслена Конституційним Судом України (див. абзац перший пункту 3.1 мотивувальної частини рішення [966]).

Оцінка правознавцями змісту вимоги періодичності виборів має достатньо загальний характер, з виходом за межі власне виборчого права. Деякі науковці виводять цей принцип за межі чисто правового контексту, надаючи йому політичного значення. Так, на думку М. Ставнійчук, вимоги «обов'язкового і періодичного проведення виборів... забезпечують стабільність, поступовість і наступність у формуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹⁵ [1062, с.114]; Р. Максакова вважає, що «принцип періодичних виборів гарантує не просто ротацію виборних органів, а своєчасну їх змінюваність, що є важливою гарантією від узурпації влади, стабільності конституційного ладу в державі» [506, с.44]. Політико-правовою є й аргументація І. Тимошенко: «Призначення виборів в установлені законом строки робить вибори періодичними і дає змогу громадянам регулярно в безпосередній формі брати участь в управлінні державними справами. Навпаки, порушення цих строків може позбавити громадян реального вибору гідного кандидата, дає можливість маніпулювати громадською думкою, іноді взагалі призводить до позбавлення частини електорату права голосу» [1103, с.55]. Про «публічні інтереси у формуванні і періодичній змінюваності складу виборних органів публічної влади на основі принципу обов'язковості виборів» говорить Н. Бондарь [616, с.174]. О. Бакумов вважає принцип періодичних виборів «політико-правовою вимогою», оскільки «регулярність виборів – один із головних стимулів, що спонукає владу брати до уваги громадську думку» [40, с.60]. Дійсно, без періодичних (вільних, чесних і справжніх) виборів характер влади швидко набирає рис авторитарного і навіть тоталітарного характеру.

Те, що тоталітарний режим характеризується незмінністю влади протягом тривалого часу, вперше передбачив ще І. Франко [1142, с.471]; такий режим виключає проведення справжніх і періодичних виборів, замінюючи їх у кращому разі певною імітацією. Однак, визнаючи обґрунтованість такої «політико-правової» аргументації, тим не менше, вважаємо, що необхідно шукати власне *правовий зміст* цього принципу права.

Достатньо прямолінійне («прагматичне») розуміння пропонують експерти ОБСЄ/БДПЛ: «Періодичні вибори вимагають, щоб вибори проводилися через регулярні інтервали, як передбачено законом» [1324, р.22]. При такому формулюванні виникає низка питань, що означають «регулярні інтервали», наскільки точно вони мають дотримуватися, в який бік можливе відхилення (і в яких межах) від «регулярності». Конституційний суд РФ вважає, що «періодичність виборів... забезпечується проведенням їх у строго встановлені строки» (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини постанови КС РФ від 25.12.2001 р. [698, с.189]). І. Захаров та А. Кокотов уточнюють: «Зміна (продовження чи скорочення) строку повноважень діючих органів або депутатів за загальним правилом не допускається» [274, с.30]. Вважаємо, що вимога дотримання «строго встановлених строків», зокрема, із забороною скорочення строків повноважень далека від реальності; так, вона виключає можливість проведення дострокових виборів. На наше переконання, подібні формулювання не можуть бути варіантами остаточного вираження змісту вимоги періодичних виборів.

У пошуках правового змісту цього принципу зауважимо, що багато науковців, в основному представників російської правової доктрини, розрізняють вимоги обов'язковості виборів та періодичності їх проведення, розглядаючи їх як два окремі, хоча й пов'язані принципи. Так, С. Князев пропонує розгорнуте формулювання змісту обох цих вимог. Стосовно «принципу обов'язкових виборів» стверджується: «Цей принцип перш за все означає, що вибори є імперативним і єдиним легітимним способом формування представницьких та виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування,

¹⁵ М. Ставнійчук зауважує, що «іноді під обов'язковістю виборів розуміється те, що законодавством встановлено обов'язок для громадян брати участь у виборах» [1062, с.114]. Погоджуємося з науковцем щодо хибності такого розуміння, яке може базуватися лише на некоректному отождоженні понять «вибори» і «голосування».

що обираються населенням. Обов'язковість виборів передбачає також, що компетентні державні та муніципальні органи не вправі ухилитися від їх призначення і проведення у встановлені законодавством строки, а також скасовувати уже призначені вибори чи переносити їх на більш пізні строки» [343, с.22]. Що стосується періодичності виборів, науковець вважає: «Цей принцип пов'язаний з часовими межами повноважень представницьких та виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування та означає, що вибори повинні проводитися через певні проміжки часу. Періодичність виборів покликана служити гарантією проти узурпації влади в одних руках і перешкоджати нелегітимному продовженню строку володіння владними повноваженнями на федеральному, регіональному та муніципальному рівнях» [343, с.23]. Аналогічне розуміння, засноване на розрізненні цих двох вимог – обов'язковості та періодичності, – наводять А. Зінов'єв та І. Поляшова [266, с.103, 105]. Під впливом російської доктрини таку ж позицію поділяють науковці деяких пострадянських держав (див. [406, с.24; 509, с.292-293]), а також і окремі вітчизняні науковці (див., наприклад, [126, с.92-93]).

Розрізнення принципів обов'язкових та періодичних виборів часом обґрунтовують тим аргументом, що «виборність тих чи інших посадових осіб та органів влади зовсім не означає автоматичного встановлення строку, на який вони обираються. Навіть сьогодні є країни, де виборні посадові особи обираються пожиттєво» [6, с.16].

Вважаємо, що підстав для розрізнення двох вимог, незважаючи на цитовану аргументацію, насправді немає. Уважний аналіз цитованих вище визначень, наведених С. Князевим, засвідчує практичну ідентичність розуміння обов'язкових та періодичних виборів, а місцями навіть тавтологічність. Дійсно, для виборних органів єдиним способом формування їх складу повинні бути вибори, інакше ці органи не будуть кваліфікуватися як виборні. Водночас обов'язковість призначення і проведення виборів у «встановлені законом строки» фактично вже означає їх періодичність. Навпаки, періодичні вибори не можуть бути необов'язковими: у разі їх не проведення періодичність порушується. Що ж стосується гарантій проти узурпації влади, то передусім таку функцію виконує вимога *обмеженого строку повноважень* складу виборних органів влади та посадових осіб; саме це не допускає, щоби, отримавши владу один раз, за висловом І. Франка, державні «корманічі не захопили її назавсідги» [1142, с.471]. Періодичність проведення виборів є *наслідком* встановленого обмеженого строку повноважень для виборних інституцій, і цей строк повноважень не може бути надто великим¹⁶. У цьому сенсі можна погодитися з Є. Колюшиним, який стверджує, що «принцип обов'язковості періодичних виборів... передбачає, що проведення одних виборів презюмує проведення через певні строки (які звичайно не перевищують п'яти років) інших аналогічних виборів» [400, с.119].

Таким чином, обов'язковість виборів та періодичність виборів тісно пов'язані: вимогу обов'язковості можна розглядати як наслідок вимоги періодичності. Остання ж впливає із вимоги нормативного (конституційного) встановлення строку повноважень виборних осіб, обраних на певну посаду, чи складу колегіального виборного органу. Тому можна стверджувати, що *принцип періодичних виборів* (який поглинає вимогу обов'язкових виборів) *означає, що для кожного виборного органу (колегіального чи одноосібного) має встановлюватися обмежений і наперед встановлений строк повноважень, на який*

¹⁶ Як зазначають експерти ОБСЄ/БДПЛ, «у регіоні ОБСЄ прийнято вважати сім років максимальним розумним проміжком між виборами для глави держави, хоча більшість країн прийняли інтервал чотири або п'ять років. П'ятирічний строк загальноприйнято розглядати як максимальний розумний проміжок між виборами до нижньої палати парламенту» [1324, р.22]. Семирічний строк повноважень глави держави у Європі мав вигляд винятку і традиційно був встановлений для президента Французької Республіки (так званий «септенат» [1319, р.261]). Для відслідковування ступеня демократичності відповідних тенденцій характерно, що майже одночасно були внесені зміни щодо строку повноважень глави держави: у Франції – зменшення з 7 до 5 років (див. [236, с.268]); у Російській Федерації – збільшення з 4 до 6 років (див. [580]).

обирається його склад (відповідна посадова особа). Важливо підкреслити, що внаслідок вимоги періодичності *такий строк не може бути істотно продовжений* за будь-яких обставин¹⁷. Звідси випливає обов'язковість проведення *чергових виборів*. Однак принцип періодичності виборів не виключає, що можуть настати обставини, які вимагають *скорочення строку повноважень* поточного складу виборного органу чи виборної посадової особи, тобто дострокового припинення повноважень і проведення нових, *позачергових виборів*.

Реальний зміст цього принципу вказує на його *конституційну суть і загальну конституційно-правову природу*; у зв'язку з цим його слід відносити не до галузевих принципів виборчого права, а до більш загальних конституційно-правових принципів представницької демократії (як і принцип прямих виборів). У зв'язку з цим можна погодитися у загальних рисах з дещо політологічним зауваженням М. Бучина, що «обов'язкові та періодичні вибори є не демократичними принципами виборів, а принципами демократії загалом» [103, с.20], якщо під «демократією загалом» розуміти конституційно встановлений державний режим представницької демократії. Тому реалізація принципу періодичності виборів має спиратися на конституційну основу. Науковці вказують на потребу його прямого закріплення на рівні Конституції [50, с.52]. Вважаємо, що форма закріплення цього принципу повинна мати вигляд *заборони продовження строку повноважень діючого виборного органу (посадової особи) понад певний проміжок часу* (не більше двох-трьох місяців¹⁸).

Саме Конституція має встановити такі організаційно-правові гарантії у вигляді строків повноважень відповідних органів і посадових осіб, а також (що особливо важливо) забезпечити засоби дотримання (не перевищення) цих строків і неухильне проведення як чергових, так і позачергових виборів. Як зауважує М. Ставнійчук, «з огляду на сумний досвід багатьох постсоціалістичних держав законодавство України в майбутньому повинне також мати норму, яка б забороняла продовжувати строки повноважень відповідних представницьких органів або посадових осіб шляхом проведення референдумів, опитувань» [1062, с.115], а також, додамо, шляхом зміни конституційної норми, яка встановлює строк повноважень стосовно поточного скликання чи діючої посадової особи.

В умовах визнання принципу періодичності виборів практика європейських держав достатньо різноманітна. Доповідь Венеціанської комісії «Про визначення дати проведення виборів» вказує три основні підходи до вирішення цієї проблеми: по-перше, дата проведення виборів може бути точно визначена конституцією або виборчим законом; по-друге, дата виборів може визначатися уповноваженим органом влади у досить жорстких межах, визначених конституцією чи виборчим законом; нарешті, у деяких державах влада наділена досить широкими межами розсуду у визначенні дати виборів [206, с.199]. Зауважимо, що два останні підходи передбачають обов'язкове прийняття *акту про призначення виборів* уповноваженим органом.

Саме останні два підходи вважаються звичайним засобом забезпечення принципу періодичності виборів. Таке повноваження має бути імперативним (не дискреційним); як зазначають науковці, «органи, які повноважні призначати вибори, не мають права ухилятися від їх призначення в строки і в порядку, передбаченому законодавством» [1062, с.114; 343, с.22]. Відповідний акт про призначення виборів, виданий уповноваженим органом, має точно визначати день проведення виборів (точніше, день голосування на цих виборах). В. Мусіяка зауважує, що «несвоєчасне (не визнане Конституцією) призначення виборів використовується для подовження строків повноважень представницьких органів влади»

¹⁷ Очевидним винятком із цієї вимоги є продовження повноважень парламенту поза встановлений строк в умовах воєнного чи надзвичайного стану (частина четверта статті 83 Конституції [432]).

¹⁸ Дозвіл такого незначного продовження строку повноважень спричинений потенційною можливістю визнання виборів недійсними та проведенням *повторних виборів*, що вимагає певного часу. Водночас повинні бути застосовані відповідні законодавчі заходи, які змушували б до *невідкладного проведення* повторних виборів.

[255, с.27]. Несвоєчасне призначення виборів, яке продовжує строк повноважень чинного органу чи посадової особи, провокує політичні конфлікти. Чи не перший такий конфлікт в Україні виник 1997 р., коли Верховна Рада Автономної Республіки Крим призначила власні чергові вибори¹⁹ на вересень 1998 р., хоча повсюдні місцеві вибори були призначені Верховною Радою України на березень 1998 р. Як вказує О. Копиленко, конфлікт був розв'язаний через втручання Президента України у вигляді наполегливої пропозиції Верховній Раді АРК скасувати своє рішення, яким вона «самочинно продовжила свої повноваження на півроку» [439, с.179-180].

Інший відомий приклад такого неконституційного продовження повноважень органу місцевого самоврядування виник через нездатність Верховної Ради України протягом певного часу призначити вибори депутатів Київської міської ради: після обрання депутатів ради на позачергових виборах 2008 р. наступні вибори депутатів²⁰ були проведені аж у 2014 р., після Революції Гідності, внаслідок чого строк повноважень депутатів, обраних у 2008 р., склав 6 років.

Порушення принципу періодичних виборів з боку органу, уповноваженого призначати вибори, може полягати у скасуванні уже призначених виборів до проведення голосування на них. Неконституційність такого акта засвідчив Конституційний Суд України, визнавши такою, що не відповідає Конституції України, постанову Верховної Ради України, якою скасовувалися попередньо призначені позачергові вибори депутатів Тернопільської обласної ради [969]; тим не менше подібна практика певний час продовжувалася (див. [548, с.31]).

Альтернативним (порівняно з наданням повноважень певному органу призначати вибори) вирішенням проблеми забезпечення дотримання принципу періодичних виборів є безпосереднє встановлення на законодавчому чи навіть конституційному рівні дня проведення голосування на таких виборах. Найчастіше такий день встановлюється для чергових виборів. За даними Венеціанської комісії, таким чином гарантують періодичність парламентських виборів такі європейські держави, як Фінляндія (третя неділя березня), Латвія (перша субота жовтня), Швейцарія (остання неділя жовтня), Швеція (третя неділя вересня) [206, с.200]. Фіксований день голосування на президентських виборах встановлений також у США та Бразилії [6, с.16]. У цих державах акти про призначення виборів не приймаються.

Конституція України не дотримується послідовно певного із зазначених підходів. З одного боку, на конституційному рівні чітко визначено день виборів (день проведення голосування) для чергових виборів народних депутатів України, Президента України, чергових місцевих виборів (див. частину першу статті 77, частину п'яту статті 103, частину третю статті 141 Конституції). Повернення до чіткого встановлення дати виборів шляхом внесення змін до Конституції у 2011 р. стало наслідком досвіду застосування конституційних положень, передбачених редакцією Конституції 2004 р., що викликало, зокрема, конфлікт щодо дати проведення чергових виборів Президента України (див. рішення Конституційного Суду України [967]; щодо наукового аналізу цієї ситуації див. [548, с.8-11]).

¹⁹ Відповідно до пункту 2 частини другої статті 26 Конституції Автономної Республіки Крим, суб'єктом призначення чергових виборів депутатів Верховної Ради АРК є сама Верховна Рада Автономної Республіки Крим [787]. Цей унікальний у вітчизняному конституційному праві випадок «самопризначення» виборів був постійним джерелом потенційних та реальних конфліктів.

²⁰ 4 червня 2009 р. Конституційний Суд України своїм рішенням визнав, що конституційний строк повноважень депутатів місцевих рад, встановлений статтею 141 Конституції України, не залежить від того, чи депутати обрані на чергових, чи на позачергових виборах (див. пункт 1 резолютивної частин рішення [968]). Виходячи з такого тлумачення, вибори депутатів Київської міської ради під час загальних місцевих виборів 2010 р. не проводилися. Зазначене тлумачення втратило силу після внесення змін до статті 141 Конституції України у 2011 р. Чинна редакція статті 141 Конституції України встановлює строк повноважень 5 років лише для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах [432].

Слід зазначити, що спосіб визначення дня проведення чергових виборів, передбачений Конституцією у редакції 2004 р., мав наслідком певне порушення принципу періодичності виборів. Так, частина перша статті 77 встановлювала, що чергові вибори до Верховної Ради України мали відбуватися «в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень»; аналогічне положення містила частина п'ята статті 103 стосовно виборів Президента України [431]. Внаслідок того, що між днем проведення виборів (особливо з урахуванням можливості проведення повторного голосування на президентських виборах) та днем набуття повноважень обраними особами минає один-два місяці²¹, встановлений конституційний строк повноважень (5 років) мав регулярно збільшуватися на ті ж один-два місяці. Пов'язаний із цим процес «зсуву» дня чергових виборів, як уже згадувалося, було зупинено внесенням змін до відповідних статей Конституції України у 2011 р.

Незважаючи на чітке визначення дня чергових виборів, у більшості випадків Конституція передбачає наявність акту (тобто рішення уповноваженого органу) про призначення виборів. Так, до повноважень Верховної Ради України віднесено призначення виборів Президента України, місцевих виборів (пункти 7, 30 частини першої статті 85 Конституції [432]), у тому числі чергових. Очевидною є певна непослідовність конституційного регулювання: важко пояснити, чому при однаково чіткому встановленні строку повноважень (а отже, забезпеченні конституційної вимоги періодичних виборів) чергові *парламентські* вибори не потребують акту про призначення, тоді як для чергових *президентських* та *місцевих* виборів такий акт необхідний. Тим більшу небезпеку порушення принципу періодичності виборів має те, що чергові вибори призначаються актом Верховної Ради України – колегіального органу, в якому може часом не бути голосів для прийняття відповідного акта (як це неодноразово траплялося при призначенні місцевих виборів).

На перший погляд, виглядає природним, що *позачергові* вибори у всіх випадках вимагають видання акту про їх призначення: адже Конституція не може передбачити часу настання обставин, що спричиняють їх проведення. Водночас неважко зауважити, що такий акт завжди є прямим наслідком певного (однак іншого) *юридичного факту*. Так, частина друга статті 77 Конституції, яка визначає порядок призначення позачергових виборів народних депутатів України, фактично передбачає два окремі рішення Президента України – про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та про призначення позачергових виборів народних депутатів України на відповідний день²²; це відповідає змісту *двох окремих повноважень* Президента України, визначених пунктами 7 та 8 частини першої статті 106 Конституції [432].

Ще більш яскрава ситуація з призначенням позачергових *місцевих* виборів. *Призначення* позачергових місцевих виборів віднесено Конституцією до повноважень Верховної Ради України (пункт 30 частини першої статті 85 [432]). Водночас здійснювати *дострокове припинення повноважень* місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів Верховна Рада України не уповноважена²³; підстави і порядок припинення повноважень

²¹ Особливо великим був строк між днем проведенням виборів Президента України 2004 р. та днем інаугурації обраного. Саме внаслідок цієї норми, відповідно до тлумачення Конституційного Суду України (див. [967]), вибори Президента України відбулися у січні 2010 р., а не жовтні 2009 р. Між днем проведення виборів «в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень» у 2010 р. та днем інаугурації новообраного Президента України пройшло 6 тижнів. Не менший проміжок часу між днем виборів народних депутатів України та днем відкриття першої сесії Верховної Ради України нового скликання: у 2012 р. він склав 6 тижнів, у 2007 р. – 7 тижнів, а у 2006 р. – два місяці.

²² При цьому не має принципового значення те, що обидва рішення оформлюються одним актом Президента України; див., наприклад, Указ Президента України про призначення позачергових виборів народних депутатів України 2014 року [778].

²³ Достатньо повне обґрунтування цієї позиції міститься у постанові Вищого адміністративного суду України від 01.06.2016 р. [674] у справі щодо Постанови Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень Коцюбинської селищної ради Київської області...» від 14 квітня 2016 р. № 1108-VIII [779]. Цікаво, що, незважа-

у відповідних випадках визначені статтями 78 та 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [807]. Таким чином, рішення Верховної Ради України про призначення позачергових виборів *обумовлене* настанням відповідних обставин (юридичних фактів) і має бути прийняте у відповідний строк. Проте процедури Верховної Ради України – органу з політичною (фракційною) структурою – принципово ускладнюють своєчасність прийняття відповідних рішень, що стало причиною численних конфліктів і порушень встановлених строків проведення позачергових місцевих виборів; найбільш відомою стала проблема неспроможності Верховної Ради України призначити вибори депутатів Київради та Київського міського голови протягом 2012-2013 років²⁴.

Шлях до уникнення цих проблем та підвищення рівня конституційних гарантій дотримання принципу обов'язковості та періодичності виборів вказує положення частини першої статті 77 Конституції, відповідно до якої чергові вибори народних депутатів України проводяться у строк, прямо встановлений Конституцією, (тобто *в силу конституційного припису*) і *не потребують видання спеціального акта про їх призначення*. Цей механізм засвідчив свою ефективність: жодних непорозумінь щодо строку проведення таких виборів за понад двадцять років чинності цієї конституційної норми не виникало. Тому логічно пропонувати, щоб і чергові вибори Президента України відбувалися у встановлений Конституцією термін без видання акту про їх призначення.

Такий підхід може бути легко узагальнений і для проведення позачергових виборів народних депутатів України та Президента України без видання відповідного акту про їх *призначення*. Виходячи з того, що підставою для проведення позачергових виборів є юридичний факт дострокового припинення повноважень відповідно Верховної Ради України чи Президента України, достатньо встановити, наприклад, що позачергові вибори проводяться в останню неділю 90-денного строку з дня настання такого факту.

Безпосереднє встановлення дня проведення виборів Конституцією знімає проблему прийняття акту про призначення виборів, яка часом ставала достатньо гострою. Як зазначають російські дослідники, у такому випадку «не виникає питання: що буде, якщо відповідні органи влади не виконають свої повноваження щодо призначення виборів?» [6, с.16].

Описаний вище підхід було взято за основу при розробці пропозицій щодо конституційного забезпечення обов'язковості та періодичності місцевих виборів у процесі проведення конституційної реформи щодо децентралізації влади в Україні. Перший крок був зроблений при внесенні змін до Конституції в 2011 р., коли була чітко встановлена дата проведення чергових місцевих виборів – «в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах»²⁵ [432]. Така визначеність встановленої дати виборів дозволяє *проводити чергові місцеві вибори в силу конституційного припису*, тобто відмовитися взагалі від акта про їх призначення (див. запропоновану редакцію пункту 30 частини першої статті 85 у проекті змін до Конституції щодо децентралізації влади [891], де передбачається обмежити повноваження Верховної Ради України призначенням лише позачергових місцевих виборів).

З позачерговими місцевими виборами ситуація дещо складніша: підстава для їх проведення дійсно може виникнути у будь-який момент. Проте той же підхід може бути

ючи на скасування судом цієї постанови, на офіційному порталі Верховної Ради України за станом на 1 квітня 2018 р. вона значилася як чинна. Більше того, спроби достроково припинити повноваження органів місцевого самоврядування рішенням Верховної Ради України продовжуються і далі (див., наприклад, проект постанови про дострокове припинення повноважень Миколаївської міської ради [898]).

²⁴ Правовий аналіз ситуації щодо призначення місцевих виборів протягом 2009-2010 років див. [548, с.21-33].

²⁵ Недосконалість цього формулювання, яка викликає сумніви щодо його поширення на місцеві ради та голів громад, обраних на позачергових виборах, можна усунути дещо зміненою формулою: «останню неділю жовтня відповідного року після проведення попередніх чергових виборів».

реалізований і в цьому випадку, якщо узгодити конституційне формулювання (вимушено бланкетне) способу визначення дня проведення позачергових виборів із відповідним законодавчим регулюванням. У зв'язку з цим доцільно було б встановити у статті 141 Конституції, що позачергові місцеві вибори проводяться не пізніше 90 днів з дня настання юридичного факту дострокового припинення повноважень голови громади чи складу відповідної місцевої ради, а день голосування на таких виборах визначається відповідно до закону. При цьому Закон про місцеві вибори мав би визначити такий день як останню неділю встановленого Конституцією 90-денного строку (достатнього для проведення повноцінного виборчого процесу), за винятком випадків, коли така неділя припадає на день державного свята, коли вибори повинні бути проведені на тиждень раніше. У межах такого підходу акт призначення позачергових виборів (із визначенням дня їх проведення) став би непотрібним: вибори проводилися б у силу Конституції і відповідного закону. На жаль, ця пропозиція автора не була схвалена Конституційною комісією: законопроект про внесення змін до Конституції передбачає проведення позачергових місцевих виборів у 180-денний строк з дня настання відповідного юридичного факту²⁶ – дострокового припинення повноважень місцевої ради чи голови громади [891].

Зазначені пропозиції можуть встановити додаткові гарантії своєчасного проведення місцевих виборів (як чергових, так і позачергових) у строки, встановлені Конституцією, через виключення потреби прийняття спеціального акта про їх призначення, тим самим забезпечуючи більш повноцінну реалізацію принципу обов'язковості і періодичності стосовно місцевих виборів в Україні. Ці положення без особливої модифікації можуть бути перенесені на регулювання строків проведення позачергових виборів народних депутатів України, чергових та позачергових виборів Президента України, які відповідно до чинної Конституції вимагають видання акта про їх призначення.

6.3. ПРИНЦИП СПРАВЖНІХ (АЛЬТЕРНАТИВНИХ) ВИБОРІВ

Принцип справжніх виборів вперше був згаданий у статті 21 Загальної декларації прав людини як «*genuine elections*» [1452] (з урахуванням некоректності українського перекладу цього терміна [244]; див. підрозділ 1.4.1). Зауважимо, що у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права в українському перекладі уже вжито термін «*справжні вибори*» [538].

Деякі дослідники іноді вживають замість цього вираз «дійсні вибори». Наприклад, М. Ставнійчук стверджує: «При проведенні дійсних і чесних виборів повинен панувати політичний плюралізм, альтернативність, рівні умови висування та участі кандидатів у виборах, широка поінформованість громадян, жорсткий контроль за фінансуванням виборчих кампаній кандидатів, громадський контроль за ходом голосування та встановлення результатів виборів тощо» [1062, с.116]. Проте термін «дійсні вибори» у такому контексті (як принцип виборчого права) недоречний; він є антитезою «недійсних виборів», тобто виборів, результати яких визнано недійсними (скасовано) у зв'язку з істотними правопорушеннями (див. підрозділ 5.4). У цьому сенсі будь-які вибори, результати яких не скасовані, є дійсними.

Незважаючи на те, що принцип справжніх виборів закріплений у зобов'язальних міжнародних стандартах і як такий визнається багатьма дослідниками, як і стосовно деяких інших принципів-назв, щодо його змісту немає одностайності. Цікаво спостерігати еволюцію його розуміння з боку БДПЛ/ОБСС. Так, раніше експерти БДПЛ вважали,

²⁶ Зазначимо, що таке формулювання, по суті, позбавляло б Верховну Раду України повноваження призначати позачергові вибори органу (посадової особи) органу місцевого самоврядування, повноваження якого *не припинені достроково*, яке вона має відповідно до чинної редакції частини четвертої статті 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [807].

що «справжні вибори передбачають, що виборчий процес проводиться підконтрольно суспільству і прозоро, а виборцям надається можливість реального та інформованого вибору, таким чином формуючи загальну довіру електорату» [1323, р.18], охоплюючи тим самим певні аспекти вільних і чесних (справедливих) виборів. Проте у виданні посібника 2013 р. розуміння справжніх виборів істотно конкретизується: «Справжні вибори передбачають, що виборчий процес відбуватиметься в атмосфері поваги до основних свобод та існування політичного плюралізму. Це також вимагає, щоб вибори проводилися у підзвітний і прозорий спосіб і забезпечували виборцям реальний вибір між політичними альтернативами, забезпечуючи тим самим загальну довіру електорату» [1324, р.22].

Через подібну неоднозначність розуміння і поширені уявлення про перетин змісту цієї вимоги з іншими принципами виборчого права Венеціанська комісія навіть ставить під сумнів необхідність окремої вимоги справжніх виборів, оскільки «значення терміна “справжній” у цьому контексті неясне, особливо у зв’язку з принципом “вільних виборів”» [136, с.189].

Таким чином, як і у випадку принципу чесних виборів, зміст вимоги справжніх виборів часто пов’язують із вимогами, що є складовими інших принципів виборчого права, насамперед принципу вільних виборів. Проте між ними існує істотна змістовна відмінність. За слушним висловом Ю. Шведа, «щоб виборець міг вибирати в істинному значенні цього слова, він повинен мати можливість вибору і свободу вибору» [1208, с.23]; друга з цих вимог визначає зміст принципу вільних виборів, тоді як перша (наявність *можливості* вибору) – зміст принципу справжніх виборів. Таким чином, вимогу справжніх виборів можна визначати як наявність реальної альтернативи кандидатів чи політичних партій (партійних списків кандидатів); згадали кажучи, неприйнятною є ситуація, коли «на суд виборця виноситься лише один кандидат чи лише одна програма», що означає «вибори без вибору» [1208, с.22-23], тобто *несправжні вибори*, або імітацію виборів. Саме такими були безальтернативні вибори за часів однопартійного радянського тоталітарного режиму. Отже *справжні вибори – це вибори з вибором, або альтернативні вибори*. У цьому сенсі їх часто пов’язують із суттю вимоги *демократичних* виборів; як зазначив Ю. Шведа, «фундаментальне значення для розуміння суті демократичних виборів має різниця між наявністю та відсутністю вибору. Тому вибори без вибору не вважаються елементом демократичного процесу» [1208, с.148].

Отже, вимога справжніх (альтернативних) виборів означає необхідність винесення на вирішення народу різних політичних пропозицій. Дж. Сарторі підкреслює: «вибори без реального вибору стають ошуканством» [191, с.35]. Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами проголошує: «Справжні вибори є вираженням суверенітету народу. Справжні вибори служать мирному вирішенню конкуренції за політичну владу в країні» [1312]. Як зазначають експерти ОБСЄ/БДПЛ, «справжні вибори – це політична конкуренція, яка відбувається у середовищі, що характеризується довірою, прозорістю і відповідальністю, і яка дає виборцям можливість інформованого вибору між різними політичними альтернативами» [1323, р.11]. Європейський суд з прав людини «вважає, що не може існувати жодної демократії без плюралізму» [1283]. Тому можна стверджувати, що *принцип справжніх виборів за своїм змістом є проекцією на галузь виборчого права загальноконституційного принципу політичного плюралізму*²⁷, у вітчизняному праві встановленого статтею 15 Конституції [432].

²⁷ С. Марцеляк відносить засаду політичного плюралізму і багатопартійності до принципів (засад) виборчого процесу [518, с.11-12]. Проте треба визнати, що вимога справжніх (альтернативних) виборів не зводиться до інституційної вимоги стосовно виборчого процесу, а безпосередньо впливає практично на всі інститути виборчого права. З цитованим твердженням можна погодитися лише в тому сенсі, що на інститут виборчого процесу «проектуються» принцип справжніх виборів як галузевий принцип виборчого права, який, у свою чергу, є безпосередньою проекцією конституційного принципу політичного плюралізму на галузь виборчого права.

Проте слід визнати, що такий зміст принципу справжніх виборів не є загальновизнаним. Зокрема, І. Панкевич поєднує у межах принципу політичного плюралізму два зовсім різні за змістом явища – «можливість реалізації безпосередньої демократії в різних формах (виборах, референдумі і т. д.)» та «легальну діяльність існуючих політичних партій, за винятком заборонених Конституцією та законами, створення різних політичних партій та громадських організацій, а також вільну участь у їхній діяльності» [629, с.77]. Неважко побачити, що перше із зазначених тверджень до принципу політичного плюралізму не має відношення; жодне з цих тверджень не стосується безпосередньо виборчого права.

Дуже часто вимогу справжніх виборів розширюють настільки, що вона охоплює і певні складові принципу вільних виборів. Так, на думку В. Кравченка, «справжні вибори забезпечують виборцям реальний вибір, вони мають проводитися насамперед на основі політичного плюралізму, ідеологічної багатоманітності при дотриманні права на свободу думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань. Справжні вибори дають можливість на власний розсуд зробити усвідомлений і неупереджений вибір з-поміж різних кандидатів, партій тощо» [404, с.8]. Широко розглядає принцип справжніх виборів М. Баймуратов; у розумінні науковця цей принцип включає не лише «реальний політичний плюралізм, ідеологічну різноманітність і багатопартійність», але й вимоги, які звичайно відносяться до принципів вільних і справедливих виборів [256, с.60-61]. Зауважимо, що німецьке державне право прямо відносить вимогу альтернативних виборів до складу принципу вільних виборів [167, с.136]. За свідченням російських правознавців, таку ж позицію поділяє і російський Конституційний суд (див. [145, с.24; 269, с.70]).

Ю. Шведа наводив шість основних характеристик справжніх виборів, до яких відносить: «1) реальний політичний плюралізм, ідеологічне різноманіття і багатопартійність, що здійснюються через функціонування політичних партій, 2) забезпечення вільного доступу виборців до інформації про кандидатів у депутати, політичні партії (коаліції) і процес виборів, 3) забезпечення вільного доступу кандидатів, політичних партій (коаліцій) до засобів масової інформації (ЗМІ) і телекомунікацій, 4) визначення термінів виборів таким чином, щоб учасники виборчої боротьби змогли розгорнути повноцінну передвиборну агітаційну кампанію, 5) забезпечення рівних і справедливих умов для реєстрації кандидатів, списків кандидатів і політичних партій (коаліцій). Реєстраційні вимоги не можуть бути дискримінаційними, 6) можливість оскарження кандидатом чи політичною партією (коаліцією) результатів голосування в судах або інших законодавчо встановлених органах» [1208, с.157]. Неважко побачити, що перша з цих характеристик є конституційним принципом політичного плюралізму, тоді як пункти 2-4 відносяться до складу вимог принципу вільних виборів, пункт 5 – принципу рівного виборчого права, а пункт 6 – принципу чесних виборів. На наше переконання таке розширене розуміння принципу справжніх виборів у межах *системи принципів* виборчого права є надмірним. Найбільш конструктивним є розуміння принципу справжніх виборів як виборів альтернативних; при такому розумінні цей принцип має власний зміст, який не перекривається змістом інших принципів виборчого права.

Саме під назвою «принцип альтернативних виборів» цей принцип набув значно ширшого визнання. О. Марцеляк зазначає, що цей принцип, «під яким розуміють включення в законодавство таких умов, за яких кандидати вступали б у конкуренцію, а виборець дійсно мав би можливість реального вибору», навіть знайшов конституційне закріплення у деяких країнах [513, с.113]. З цією позицією погоджуються і деякі російські правознавці. Так, на думку С. Князєва, альтернативний характер виборів «покликаний забезпечити сприятливі передумови для реальної змагальності громадян на виборах. Крім того, він запобігає можливості безальтернативних виборів, при яких вони легко можуть перетворитися на пусту формальність, як це вже мало місце в умовах колишньої радянської організації виборчих

кампаній різного рівня» [343, с.27]. Визнають цей принцип і інші дослідники, які також розуміють його як вимогу змагальності на виборах [266, с.108; 906, с.79].

Отже, *принцип справжніх виборів вимагає, щоб виборець під час голосування мав можливість реального вибору з кількох варіантів (опцій), що виносяться на голосування (кандидатів, списків кандидатів)*. Звідси випливає змагальність відповідних суб'єктів (кандидатів, партій) у виборчому процесі.

Хоча принцип справжніх (альтернативних, змагальних) виборів достатньо широко визнається у доктрині виборчого права, щодо способу його забезпечення існують різні підходи.

На думку М. Бучина, альтернативність та конкурентність виборів є складовою принципу пасивного виборчого права: «за умови дотримання принципу загального виборчого права вибори автоматично будуть альтернативними» [103, с.21].

Звичайно, політичний плюралізм, вільне утворення і діяльність політичних партій, свобода висунування кандидатів (у тому числі самовисунування), взагалі кажучи, «політично» забезпечують конкурентний склад кандидатів (списків кандидатів) на виборах. В Україні радше спостерігається надмір висунутих кандидатів чи партій, які висувають списки кандидатів у багатомандатних округах. Так, відповідно до інформації, наведеної на сайті ЦВК, на парламентських виборах з часу запровадження у 1998 р. пропорційної виборчої системи (як складової системи «паралельного змішування») кількість конкурентних списків кандидатів складала від 20 у 2007 р. до 45 у 2006 р. (у 1998 р. – 30, у 2002 р. – 33, у 2012 р. – 22, у 2014 р. – 29); в одномандатному окрузі «рекорд» встановив виборчий округ № 114 під час проміжних виборів 2016 р.: до виборчого бюлетеня було включено 117 кандидатів. На президентських виборах після 1996 р. кількість кандидатів була дещо меншою і складала від 13 у 1999 р. до 24 у 2004 р. (у 2010 р. – 18, у 2014 р. – 21). Таким чином, можна вважати, що принцип справжніх (альтернативних) виборів в Україні забезпечений *політичними засобами*. Проте це не робить вимогу альтернативних виборів складовою принципу загального виборчого права.

Хоча практика засвідчує успішне забезпечення принципу справжніх виборів політичними засобами, тим не менше не можна виключити ситуації, коли навіть в умовах політичного плюралізму на певних виборах трапляється так, що до дня голосування залишається балотуватися лише один кандидат (наприклад, в одномандатному окрузі чи на виборах сільського, селищного, міського голови). Тому виборче законодавство повинне визначити, яким чином має здійснюватися заміщення виборної посади у такому випадку.

Аналіз нормативних підходів, які застосовуються у різних державах, дозволяє розглянути три різні підходи до вирішення цієї проблемної ситуації.

Перший підхід реалізується вітчизняним виборчим законодавством. Частина перша статті 62 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачає можливість, щоб у виборах в одномандатному окрузі брав участь лише один кандидат; якщо «за нього віддали голоси менше половини виборців, що взяли участь у голосуванні, вибори у цьому окрузі вважаються такими, що не відбулися» [734]. Очевидно, звідси випливає (хоча стаття 99 зазначеного Закону відповідного положення прямо не передбачає), що такий кандидат вважається обраним, якщо на його підтримку подали голоси понад 50% виборців, які взяли участь у голосуванні.

Стаття 85 Закону «Про вибори Президента України» містить подібне положення, однак відносить його лише до повторного голосування, яке, як відомо, проводиться щодо двох кандидатів, котрі отримали найбільшу підтримку виборців. Очевидно, у цьому випадку ситуація одного кандидата більш імовірна: відповідно до частини четвертої зазначеної статті, якщо скасування реєстрації (вибуття з балотування) одного з двох кандидатів відбулося в умовах, коли його неможливо замінити жодним з інших кандидатів, які балотувалися на виборах,

«повторне голосування проводиться щодо однієї кандидатури». Критерій його обрання, встановлений частиною вісімнадцятою цієї ж статті, такий же: «якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні» [739].

На відміну від законодавства про парламентські вибори, Закон «Про місцеві вибори» визначає особливості голосування як щодо одного кандидата, так і щодо одного списку кандидатів (частина перша статті 48 зазначеного Закону [808]). Частина восьма статті 85 Закону встановлює критерій визнання обраним одного кандидата (в одномандатному окрузі, на виборах сільського, селищного, міського голови, старости) у тій же формі, що й інші два виборчі закони. Цікаво, однак, що стаття 86 цього Закону, яка визначає порядок встановлення результатів виборів у багатомандатному окрузі, не встановлює жодних особливостей для цієї унікальної ситуації. Це означає, що такий єдиний список отримує усі мандати у відповідному окрузі, оскільки виборчий бар'єр встановлюється у розмірі 5 % у відношенні до кількості дійсних голосів виборців (частина друга статті 86 зазначеного Закону), що практично позбавляє сенсу проведення виборів.

Необхідно звернути увагу на непродуманий критерій обрання єдиного кандидата в умовах скасування опції «проти всіх» у виборчому бюлетені²⁸. Дійсно, єдиним варіантом бюлетеня, який не містить підтримки такого одного кандидата, є недійсний бюлетень; проте навряд чи такий спосіб голосування можна вважати чітким волевиявленням виборця. Вважаємо, що в разі збереження цього підходу у вітчизняному виборчому законодавстві доцільно для такої особливої ситуації голосування стосовно одного кандидата, як виняток, передбачити у виборчому бюлетені можливість подання голосу виборця як на підтримку, так і проти цього кандидата, а також встановити, що такий кандидат вважається обраним, якщо на його підтримку подано більше голосів, аніж проти нього.

Допущення на законодавчому рівні можливостей голосувати за одного кандидата означає, що *принцип справжніх (альтернативних) виборів у вітчизняному виборчому праві сприйнятий у слабкій формі*: визнаючи необхідність конкурентних виборів, відсутність конкуренції все-таки допускається як виняток, при ускладненій формулі визнання обраним єдиного кандидата, який балотується. На думку В. Колісника, «така ситуація не суперечить Конституції України, виборчому законодавству демократичним принципам, якщо насправді висунути кандидата в депутати мали право та реальну можливість і громадяни в порядку самовисунання, і політичні партії» [255, с.299].

Водночас допущення можливості голосування за єдиний список кандидатів у багатомандатному окрузі вважаємо помилкою законодавця, небезпека якої для принципу справжніх виборів компенсується крайньою гіпотетичністю такої ситуації в умовах реальної багатопартійності в Україні.

Виборчий кодекс Польщі також передбачає можливість ситуації балотування одного кандидата у виборчому окрузі²⁹ (тобто сприймає принцип альтернативних виборів у його слабкій формі), однак лише у випадку виборів сенаторів, які проводяться в одномандатних округах. Критерій обрання такого кандидата формулюється як «більше ніж половина дійсних голосів виборців»³⁰ (§ 4 статті 273 Кодексу [1380]). Оскільки недійсні голоси не враховуються при встановленні результатів виборів, § 2 статті 268 Виборчого

²⁸ Попередні редакції виборчих законів істотно використовували у цій ситуації наявність додаткової опції «проти всіх», яка у випадку наявності єдиного кандидата природно розглядалася як голосування проти цього кандидата. Так, частина десята статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. встановлювала, що єдиний кандидат в окрузі «вважається обраним, якщо кількість голосів виборців, поданих за нього, перевищує кількість виборців, які не підтримали жодного з кандидатів у депутати в одномандатному окрузі» [730].

²⁹ Як зазначає Ф. Римаж, «у виборчій практиці може трапитися так, що в якомусь окрузі залишаться зареєстрованим тільки один кандидат у сенатори» [1381, с.616].

³⁰ Польське виборче законодавство використовує традиційну для європейських держав базу розрахунку результатів – «кількість дійсних голосів виборців», а не «кількість виборців, які взяли участь у голосуванні»; остання формула враховує і недійсні голоси виборців.

кодексу Польщі встановлює для такої ситуації спеціальну форму бюлетеня, яка передбачає можливість виборцю проголосувати або «за», або «проти» (точніше, «так» або «ні» щодо підтримки) такого кандидата. Таким чином, польське виборче законодавство більш послідовно реалізує слабку форму принципу справжніх (альтернативних) виборів.

Другий підхід прийнятий у Російській Федерації. Тут вважається обов'язковим дотримання принципу альтернативних (змагальних) виборів (принцип у *сильній формі*). Так, частина тридцять третя статті 38 Федерального закону «Про основні гарантії...» передбачає, що у разі, якщо «на день голосування в одномандатному (багатомандатному) виборчому окрузі кількість зареєстрованих кандидатів виявляється меншою від встановленої кількості депутатських мандатів або рівною їй або якщо в єдиному виборчому окрузі буде зареєстрований тільки один кандидат, список кандидатів..., голосування у такому виборчому окрузі рішенням відповідної виборчої комісії відкладається на строк не більше трьох місяців для додаткового висування кандидатів» [582]; слід зауважити, що тут передбачається багатомандатний округ мажоритарного типу, а не округ з використанням системи пропорційного представництва. Така норма уточнюється відповідними виборчими законами. Частина шоста статті 39 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» уточнює, що моментом встановлення такої обставини є 35 днів до дня голосування, а строк відкладення виборів становить до 60 днів [577]. Аналогічні строки встановлені Федеральним законом «Про вибори депутатів Державної Думи...»: частина одинадцята статті 50 встановлює таку вимогу і строки для виборів у пропорційній частині виборчої системи у разі реєстрації лише одного федерального списку кандидатів, а частина чотирнадцята статті 51 – для виборів в одномандатних округах [575]. Зауважимо, що при цьому відсутні обмеження можливості повторного висування кандидатів (списків кандидатів), яким було попередньо відмовлено у реєстрації, наприклад, з формальних підстав.

Дотримання принципу альтернативних виборів у його сильній формі, прийнятого російським виборчим правом, як бачимо, спричиняє достатньо серйозні наслідки у вигляді істотного продовження (але не перерви!) виборчого процесу. Оскільки виборчий процес не переривається, при цьому виникає істотна нерівність умов проведення виборів для кандидата (партійного списку кандидатів), зареєстрованого своєчасно, та інших кандидатів (партійних списків), зареєстрованих «додатково». Справа в тому, що «агітаційний період», передбачений російським виборчим законодавством, розпочинається з дня висування кандидата, списку кандидатів³¹ (частина перша статті 49 Федерального закону «Про основні гарантії...»), і лише для агітації у засобах масової інформації встановлюється інше обмеження – за 4 тижні до дня голосування (частина друга тієї ж статті) [582]. Таким чином, уже зареєстрований кандидат чи партія, виборчий список кандидатів яких зареєстровано, має близько двох місяців додаткового часу для проведення передвиборної агітації (без використання засобів масової інформації) в «очікуванні» на своїх конкурентів. Отже, застосований у російському виборчому праві спосіб забезпечення принципу альтернативних виборів у сильній формі має наслідком *істотне порушення принципу рівного виборчого права* в аспекті рівності можливостей кандидатів і партій – суб'єктів їх висування. Крім того, відтермінування часу проведення виборів (до двох місяців) фактично продовжує на той же строк повноваження виборного органу (виборної посадової особи) попередньої каденції, що є певним порушенням *принципу періодичних виборів*.

За свідченням Н. Мамедова, такі положення про відтермінування виборів, що є законодавчим вираженням принципу альтернативності виборів, прийняті й виборчим законодавством Азербайджану [509, с.294].

³¹ Стаття 63 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» дещо інакше визначає початок агітаційного періоду, однак все ж пов'язує його з висуванням кандидатів і поданням документів для реєстрації [575].

Слід зазначити, що російське виборче законодавство передбачає можливість відхилення від жорсткого дотримання принципу альтернативних виборів лише в одному випадку³²: у разі, якщо при проведенні *повторного* голосування залишається лише один кандидат; у такому разі кандидат вважається обраним, якщо за нього проголосувало понад 50 % виборців, які взяли участь у голосуванні (див. частину тридцять п'яту статті 38, частину третю статті 71 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], частину п'яту статті 77 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Ця норма, ідентична передбаченій вітчизняним виборчим законодавством, очевидно, має ту ж трудність після скасування у Росії голосування «проти всіх». На думку А. Борисова, принцип альтернативних виборів при цьому не порушується: «Оскільки у першому турі виборці мали реальну можливість вільного вибору з декількох кандидатур..., законодавець з метою забезпечення результативності виборів уповноважений передбачити можливість проведення повторного голосування по одній кандидатурі» [97, с.410]. Важливо зазначити, що Федеральний закон «Про вибори депутатів Державної Думи...» взагалі не передбачає можливості голосування щодо одного списку кандидатів чи щодо одного кандидата в одномандатному окрузі [575].

Нарешті, *третьій підхід* реалізується у деяких державах Європи. Будучи заснованим на сильній формі принципу альтернативних виборів, він має дещо парадоксальний нормативний зміст: якщо ситуація складається так, що на виборах балотується єдиний кандидат, *голосування не проводиться*, а відповідний кандидат *проголошується обраним* (обрання *шляхом акламації*). Так, стаття 5 Конституції Ісландії передбачає: «Якщо є лише один кандидат [на виборах Президента Республіки Ісландія. – Ю.К.], він вважається законно обраним без голосування» [418]. Як зазначає М. Гжибовський, «у виборчій практиці Ісландії це не окремі випадки (так було, наприклад, на виборах у роках 1945, 1949, 1952, 1956, 1960, 1964, 1968, 1972, 1976, 1992 і 1996)» [1415, s.113]. Подібно стаття 12 Конституції Ірландії встановлює: «Якщо на посаду Президента висунуто тільки одного кандидата, немає необхідності проводити голосування для його обрання» [415]; у такому випадку «Президент стає обраним через проголошення» [1415, s.116].

Незважаючи на позірну парадоксальність, така відмова від народного волевиявлення у ситуації, коли об'єктивно відсутній вибір, достатньо логічна. З одного боку, принцип альтернативних (справжніх) виборів строго дотриманий: немає вибору – немає виборів. З іншого боку, саме проведення голосування без вибору у цих країнах вважається марною тратою часу і ресурсів³³: поріг участі у виборах у цих державах не встановлюється, і результат таких виборів був би абсолютно детермінований.

Слід також вказати, що у більшості держав, навіть таких, які застосовують різновиди мажоритарних виборчих систем (як Велика Британія чи Франція), ситуації безальтернативних виборів нормативно не передбачені (й, очевидно, політично нереалістичні).

На наше переконання, такий спосіб вирішення проблеми дотримання принципу справжніх виборів в умовах відсутності реальної альтернативи вимагає високого рівня політичної і правової культури суспільства; у сьогоденних умовах в Україні його застосування могло б викликати спокуси цілеспрямованої діяльності щодо недопущення висунування альтернативних кандидатів, що не сприяло б реалізації конституційних засад державного ладу України.

³² Слід зауважити, що такий виняток може бути також передбачений виборчим законодавством суб'єкта федерації на виборах представницького органу місцевого самоврядування; див. частину тридцять п'яту статті 38 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582].

³³ Можна припустити, що така безальтернативність на виборах президента у зазначених державах пов'язується з тим, що як Ірландія, так і Ісландія – парламентські республіки, у яких глава держави має достатньо обмежені повноваження. Це цікавий приклад впливу форми державного правління на національне виборче право.

РОЗДІЛ 7. ІНСТИТУТ ГОЛОСУВАННЯ ТА ЙОГО ІНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ

Голосування виборців – основна подія будь-яких виборів, центральний етап виборчого процесу. Саме під час голосування здійснюється волевиявлення виборців, вираження волі народу. Тому правове регулювання голосування виборців (правовий інститут голосування) постійно перебуває у полі уваги як законодавця, так і дослідників виборчого права.

Вище розглянуто певні вимоги до нормативного регулювання процесу голосування у контексті галузевих принципів вільних і чесних виборів. Як і інші правові інститути, інститут голосування, крім галузевих принципів виборчого права, характеризується власними (інституційними) принципами, які визначають характер регулювання відповідних правовідносин. Ці інституційні принципи відносяться саме до окремого інституту голосування, а не до виборів у цілому. Відмінність між предметом галузевих принципів виборчого права і принципів інституту голосування демонструється порівнянням понять «таємні вибори» і «таємне голосування»; перше із цих понять позначає принцип, який є *антитезою* до уявлення про вільні вибори і прозорий виборчий процес, тоді як друге тісно пов'язане з принципом вільних виборів: таємне голосування є одним із засобів його реалізації (див. [1320, s.96]). Винятково важлива роль інституту голосування у виборчому праві має наслідком те, що деякі інституційні принципи голосування (зокрема, найвідоміший серед них – принцип таємного голосування) відносять до рівня галузевих принципів виборчого права.

У цьому розділі розглянуто такі принципи, проаналізовано їх зміст та вказано на їх місце у системі принципів виборчого права.

Однак попередньо необхідно коротко розглянути основні характерні риси процедури голосування, що дозволяє дослідити ступінь реалізації інституційних принципів голосування різними способами голосування, які застосовуються у практиці України та інших держав.

7.1. ПРОЦЕДУРА ГОЛОСУВАННЯ

Голосування як окремих етап виборчого процесу (див. підрозділ 8.3.2) має складну процедурну побудову. Аналіз цієї процедури дозволяє виділити чотири обов'язкові її складові (процедурні кроки), що реалізуються під час голосування виборця. Такими кроками є:

- 1) ідентифікація особи виборця;
- 2) надання виборцю можливості голосувати (видання йому виборчого бюлетеня чи забезпечення доступу до інших технологічних засобів голосування);
- 3) заповнення виборцем бюлетеня (у паперовій чи електронній формі);
- 4) вкидання бюлетеня у виборчу скриньку чи інша еквівалентна дія, внаслідок якої подальший вплив виборця на зміст виборчого бюлетеня стає неможливим.

Кожен з цих процедурних кроків є обов'язковим і виконує свою специфічну функцію. Ідентифікація виборця забезпечує подання голосу належним суб'єктом активного виборчого права і водночас дотримання вимог особистого та одноразового голосування. Надання ідентифікованому виборцю можливості голосувати забезпечує йому технологічну можливість виразити власну волю. Заповнення виборчого бюлетеня є центральним кроком, який слугує офіційному фіксуванню змісту волевиявлення виборця. Нарешті, вкидання бюлетеня до скриньки є завершальним кроком, який позбавляє виборця можливостей подальшого впливу на зміст волевиявлення і надає можливість офіційного врахування його волі. Важливо підкреслити, що з наведених чотирьох кроків лише останній реалі-

зує волевиявлення виборця; три попередні мають підготовчий характер. Таким чином, *актом голосування* (подання виборцем голосу) є вкидання бюлетеня у скриньку (чи його еквівалент, технологічно реалізований інакше); без цього кроку голосування виборця слід вважати незавершеним (таким, що не відбулося).

Спосіб технологічної реалізації цих обов'язкових процедурних кроків визначає прийнятий *спосіб голосування*, який розуміємо як *сукупність організаційних заходів і технічних засобів, спрямованих на забезпечення процедури голосування виборця*.

Найбільш поширений традиційний *стандартний спосіб голосування* – у приміщенні для голосування на відповідній виборчій дільниці у день голосування; іноді цей механізм голосування називають *голосуванням на виборчій дільниці*. Проте прагнення забезпечити можливість голосування для якнайширшого кола виборців (носіїв права голосу) має наслідком запровадження інших – т. зв. *альтернативних* – способів голосування, які відомі також під назвою «голосування відсутніх» (*absentee voting*). До них належать¹: *достокове голосування, голосування за місцем перебування, голосування за дорученням*, а також *дистанційні способи голосування (remote voting) – голосування поштою та дистанційне електронне голосування*² (через Інтернет чи спеціально створену мережу).

Вітчизняне виборче право визнає лише один альтернативний спосіб – *голосування за місцем перебування виборця*, – яким можуть скористатися виборці, нездатні самостійно пересуватися³. Інші механізми «голосування відсутніх» в Україні не застосовуються.

При розгляді принципів інституту голосування необхідно враховувати технологічні особливості різних способів голосування стосовно оцінки ступеня здатності забезпечити дотримання цих принципів. У зв'язку з цим доцільно поділити усі зазначені технологічні способи на три групи: голосування у контрольованому середовищі, голосування у частково контрольованому середовищі та голосування у неконтрольованому середовищі⁴.

Голосування відбувається у *контрольованому середовищі*, якщо виборець голосує у спеціально адаптованому приміщенні, де присутні члени дільничної виборчої комісії та спостерігачі, які здійснюють публічний контроль за дотриманням вимог виборчого законодавства, у тому числі таємності голосування.

Класичним зразком голосування у контрольованому середовищі є *стандартний спосіб голосування* виборця в належно обладнаному приміщенні для голосування процедури голосування відбуваються під організаційним контролем членів виборчої комісії та публічним контролем спостерігачів з дотриманням умов, які забезпечують особистий та одноразовий характер голосування; і навіть заповнення виборцем бюлетеня проводиться в умовах контролю щодо дотримання встановлених законом умов, які гарантують таєм-

¹ О. Шумляк відносить до способів «голосування відсутніх» також голосування «за відкріпними посвідченнями» [1225, с.52]. Проте таку ситуацією не можна вважати окремим способом голосування. Сутність цього способу забезпечення «голосування відсутніх» повністю виражається терміном, прийнятим сьогодні у вітчизняному виборчому законодавстві: «зміна місця голосування без зміни виборчої адреси» (див. частину третю статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773]). Саме ж голосування виборця при цьому проводиться стандартним способом, хоча й у приміщенні для голосування на іншій виборчій дільниці.

² Поняття «електронне голосування» включає в себе, крім дистанційного голосування, також і способи подання голосу виборцем у приміщенні для голосування з допомогою електронних пристроїв, які забезпечують заповнення виборчого бюлетеня (як правило, в електронній формі), автоматизоване врахування голосів виборців та їх підрахунок. Однак таке електронне голосування є лише спеціальною технологічною формою стандартного способу голосування.

³ Термін «*виборці, нездатні самостійно пересуватися*» запроваджений Конституційним Судом України у його рішенні № 22-рп/2004 від 24 грудня 2004 р. у справі про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» (див. пункт 3.2 мотивувальної частини рішення [959]) для позначення категорії виборців, які з причин фізичного стану (стану здоров'я) не можуть прибути у визначений день у приміщення для голосування.

⁴ Венеціанська комісія поділяє усі зазначені технологічні способи голосування на дві групи – голосування у контрольованому середовищі та в неконтрольованому середовищі [129, с.449; 1426, р.7].

не та вільне волевиявлення виборця. Отже, контрольованість середовища голосування жодним чином не означає контролю за змістом волевиявлення виборців.

Всі інші технологічні способи голосування в тих чи інших аспектах містять істотні відхилення від ідеалу стандартного способу. Найбільш далекими від стандартного є дистанційні способи голосування – поштове та електронне, за яких усі чотири кроки процедури голосування відбуваються без організаційного та публічного контролю, тобто у *неконтрольованому середовищі*.

Для інших альтернативних способів голосування характерне часткове відхилення від умов стандартного способу – непристосоване приміщення, організація голосування частиною складу виборчої комісії, відсутнє або обмежене спостереження, як для дострокового голосування чи голосування за місцем перебування⁵, чи неконтрольоване самим виборцем волевиявлення, як це має місце при голосуванні за дорученням. Ці способи голосування відбуваються у *частково контрольованому середовищі*.

Особливості дотримання кожного із принципів інституту голосування в умовах цих технологічних способів голосування розглянуті нижче.

7.2. ПРИНЦИП ТАЄМНОГО ГОЛОСУВАННЯ

Принцип таємного голосування належить до загально визнаних принципів виборчого права. Він закріплений у таких зобов'язальних міжнародно-правових актах, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (стаття 25 [538]) і Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 3 [900]). Кодекс належної практики у виборчих справах відносить його до п'яти основоположних принципів європейського виборчого доробку [363, с.144]. Національні правові системи, як правило, містять його у відповідних конституційних положеннях. Конституція України закріплює його у статті 71 і повторює стосовно конкретних типів виборів – народних депутатів України (стаття 76), Президента України (стаття 106), депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (стаття 136), депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (стаття 141) [432]. Конституція Польщі, відповідно до прийнятого у польському праві підході до принципів виборчого права, зазначає принцип таємного голосування окремо для усіх типів виборів – Сейму (стаття 96), Сенату (стаття 97), Президента (стаття 127), представницьких органів місцевого самоврядування (стаття 169) [1384]. Водночас у Росії цей принцип встановлений конституційно лише стосовно виборів Президента РФ (стаття 81 Конституції РФ [422]); щодо інших типів виборів цей принцип закріплюється лише законодавчо.

7.2.1. Зміст принципу таємного голосування та його місце у системі виборчого права

Незважаючи на віднесення вимоги таємного голосування до принципів виборчого права в цілому (як галузі), науковці одноставно наголошують, що цей принцип стосується лише голосування⁶ [512, с.265; 1159, с.47; 1295, s.56]. Однак принцип, який відноситься

⁵ Хоча Венеціанська комісія обгрунтовано не розглядає голосування за місцем перебування («голосування з переносною скринькою») як голосування у контрольованому середовищі [1426, р.7], слід визнати, що з усіх альтернативних способів цей механізм голосування найближчий до стандартного.

⁶ В. Мусіяка дещо розширює в часі дію принципу таємного голосування, відносячи до засобів його реалізації також «особливий порядок виготовлення виборчих бюлетенів» [255, с.20], що здійснюється задовго до дня голосування. Зазначимо, однак, що у випадку, якщо етапи виборчого процесу розуміти не як послідовні проміжки часу, а як певні підсистеми взаємоузгоджених виборчих процедур (див. підрозділ 8.3.2), виготовлення виборчих бюлетенів слід віднести до підготовчих кроків етапу голосування.

до галузевих принципів виборчого права, не може дотримуватися частково (лише на окремій стадії). Вважаємо такі вислови неточним вираженням того факту, що принцип таємного голосування є *інституційним принципом правового інституту голосування* (а не галузевим принципом виборчого права), звідки випливає, що він є узагальненим регулятором відповідного етапу виборчого процесу.

Хоча обґрунтовано підкреслюється, що вимога таємності не може поширюватися на процедури усього виборчого процесу, який має відбуватися відкрито і прозоро (див. підрозділ 8.5.3), тим не менше, у літературі можна зустріти термін «таємні вибори». Саме такий термін містять деякі переклади статті 38 Основного закону ФРН [615, с.91]. Вважаємо цей термін у зазначених виданнях результатом некоректного перекладу⁷. Це засвідчується роз'ясненням німецьких правознавців, які стверджують: «Підготовка до виборів є відкритою, але голосування, навпаки, таємним» [167, с.144].

За своєю ідеєю таємне голосування протиставляється голосуванню відкритому чи поіменному. Як прийнято вважати, цей принцип означає, що контроль за волевиявленням виборців заборонений [402, с.172], гарантується повна свобода волевиявлення [435, с.134]. Таке розуміння закріплене законодавчо: виборчі закони розкривають зміст цієї вимоги через заборону контролю за волевиявленням виборців (стаття 7 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], стаття 7 Закону «Про вибори Президента України» [739], стаття 7 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Однак формулювання, які пропонуються деякими науковцями, є дещо неточними. Так, стверджується, що «принцип таємності голосування полягає у забороні зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборців у процесі голосування» [404, с.25] (курсив наш. – Ю.К.); таке тлумачення дозволяє контроль волевиявлення виборця після завершення процесу його голосування, що, очевидно, не відповідає основній меті цього принципу. Неточність допущена також у визначенні, згідно з яким основний зміст принципу таємного голосування «полягає в тому, що волевиявлення виборця здійснюється в умовах, які гарантують відсутність зовнішнього спостереження» [434, с.522]; як відомо, наявність зовнішнього спостереження за виконанням процедур голосування (однак, звичайно, не за змістом волевиявлення виборця) є однією з гарантій дотримання принципу справедливих (чесних у широкому розумінні) виборів, що включає, у тому числі, також і принцип таємного голосування.

Подібне розуміння принципу таємних виборів наявне і в російському виборчому праві (див., наприклад, [97, с.87; 145, с.21]). Саме у такому формулюванні цей принцип закріплений у статті 7 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]. Окремі російські науковці стверджують: «таємність [голосування] означає, що ніхто не має права вимагати від громадянина надання інформації про його волевиявлення на виборах, так само як ніхто не має права вимагати від громадянина інформації про те, що стало причиною саме такого волевиявлення» [95, с.62].

Польський науковець С. Яворський вважає, що «засаду таємності голосування слід розглядати у трьох аспектах. По-перше, як наказ організації голосування у такий спосіб, щоб ніхто аж до закінчення голосування не міг познайомитися із змістом поданих голосів. По-друге, як наказ забезпечення таємності рішення щодо вибору індивідуального виборця. По третє, як гарантія виборцю, що його виборчий акт не буде пов'язаний для нього з жодними наслідками»⁸ [1381, s.474]. Традиційне розуміння принципу таємності голосу-

⁷ Німецький термін «*Wahl*», вжитий у німецькому тексті статті 38 Основного закону ФРН [1356], подібно до англійського терміна «*suffrage*», є багатозначним і може перекладатися і як «*вибори*», і як «*голосування*».

⁸ Цікаво, що дослідник відносить до засобів забезпечення таємності голосування виготовлення виборчих скриньок з непрозорого матеріалу [1381, s.475]. Як відомо, вітчизняне виборче законодавство зобов'язує виготовляти виборчі скриньки з прозорого матеріалу (див., наприклад, частину шосту статті 83 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Можливі порушення таємності голосування виборця при цьому добре відомі: у зв'язку

вання виражається другою із зазначених вимог. Третя вимога означає *безвідповідальність виборця за своє голосування*⁹ і важлива тим, що гарантує захист виборця у разі порушення таємності його волевиявлення або відмови виборця від його порушення на вимогу інших осіб (лише у таких випадках можуть виникати певні наслідки для нього), і тому певною мірою виходить за межі описаного вище загальноприйнятого у вітчизняному виборчому праві розуміння принципу таємного голосування. Підкреслимо, що за своїм змістом так сформульована вимога забороняє не лише негативні, але й позитивні для виборця наслідки (зокрема, заохочення з боку зацікавлених осіб за «правильне» голосування). Перша із цитованих вимог має організаційно-процедурний характер: вона наголошує на часових межах («аж до закінчення голосування»), в яких заборонено знайомитися із змістом волевиявлення виборців (усіх, а не окремого виборця, тобто без ідентифікації суб'єкта відповідного волевиявлення), зокрема, відкривати виборчі скриньки. У такому формулюванні вона не має безпосереднього відношення до принципу таємного голосування.

ОБСЄ/БДПЛ визначає вимогу таємності голосування (точніше, «голосування таємним бюлетенем») у прикладному аспекті, зручному для проведення спостереження за виборами: як це має бути реалізовано (заповнення бюлетеня без присутності інших осіб, тобто у спеціальних кабінах чи кімнатах для голосування, вкидання бюлетеня у скриньку в такий спосіб, щоб ніхто не міг побачити зміст бюлетеня). Така «операційна» дефініція змісту цієї вимоги має єдиний мотив: щоб «бюлетень не міг згодом бути ототожнений з конкретним виборцем» [1324, р.23].

Стверджуємо, що зміст принципу таємного голосування дещо конкретніший, аніж пропонують цитовані вище науковці; водночас його визначення не можна зводити до «операційного» (процедурного), як це робить ОБСЄ/БДПЛ. *Принцип таємного голосування полягає у забороні розкриття, розголошення чи повідомлення іншим особам будь-яким (крім, можливо, самого виборця) змісту волевиявлення цього виборця*. Недопущення контролю за волевиявленням виборців, зовнішнього впливу на виборця чи вимог надати інформацію про зміст поданого голосу є *наслідками* цієї заборони.

У цьому контексті звернемо увагу на дещо дивне зауваження російських дослідників: «в окремих випадках виправданним є застосування відкритого голосування. Воно виправдане у тому випадку, якщо особа, яка бере участь у голосуванні, може не побоюватися за свою долю, якими б не були результати голосування, оскільки такі побоювання можуть вплинути на позицію того, хто голосує, стосовно кандидата, і воля виборця може бути спотворена» [6, с.15]. Вважаємо, що саме через останню обставину, зазначену авторами і практично неминучу у будь-якому політично складному суспільстві, відкрите голосування на політичних виборах неприпустиме у жодному випадку. Повернення свого часу до відкритого голосування, яке, як вказує С. Марцеляк, відбулося на першому етапі існування «радянської так званої “класової” виборчої системи» у 20-х роках ХХ ст., дослідниця обґрунтовано кваліфікує як недемократичне [518, с.9].

Загальноприйняте розуміння вимоги таємності голосування як способу забезпечення вільного волевиявлення виборців (однієї з вимог галузевого *принципу вільних виборів*) ставить питання про те, чи може принцип таємного голосування розглядатися як окремий *принцип виборчого права*. Ю. Шведа ставив під сумнів самостійність вимоги таємного голосування як принципу; на думку науковця, «таємність голосування, хоча вона традиційно наявна як принцип, є одним із аспектів свободи виборців, оскільки її мета – захистити виборців від тиску, що його вони можуть зазнати, якщо інші знатимуть, як вони проголосували» [1208, с.149]. Деякі науковці заперечують розуміння вимоги таємності

з цим виборцям рекомендується перед вкиданням бюлетеня до скриньки складати його принаймні вдвоє.

⁹ Л. Шалланд ще на початку ХХ ст. зазначав: «голосування виборців по своїй суті має бути *незалежним і безвідповідальним*» [1184, с.71] (курсив наш. – Ю.К.).

голосування як окремого принципу [403, с.149]. За висловом німецьких правознавців, «єдиний сенс таємного голосування – забезпечення вільних виборів» [167, с.133]. Венеціанська комісія також пов'язує ці принципи, зауважуючи, що «вибори, у яких не дотримується принцип таємного голосування, не можуть вважатися “вільними виборами”» [1426]. М. Ставнійчук вважає таємне голосування процедурою (а не принципом!), що є формою вираження принципу вільних виборів [1062, с.114].

Наскільки однозначно вимога таємності голосування випливає із вимоги свободи волевиявлення виборців? Взагалі кажучи, таємне подання голосу прийнято розглядати як *один із можливих способів* забезпечення вільних виборів. На це вказує формула із статті 21 Загальної декларації прав людини: «шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» [244]; подібне формулювання містять деякі інші міжнародні документи (див. пункт 5.1 Копенгагенського документа НБСЄ 1990 р. [1316], пункт 3 Декларації принципів міжнародного спостереження: «таємне голосування чи еквівалентні процедури вільного голосування» [1312]). Проте практика проведення демократичних виборів так і не виробила жодних інших форм, що забезпечують вільне волевиявлення¹⁰. За зауваженням М. Бода, «початково описане Загальною декларацією прав людини... як один із шляхів голосування серед багатьох “процедур вільного голосування”, таємне голосування відтоді отримало винятковий і високий статус завдяки Міжнародному пакту про громадянські і політичні права... , який описує його як гаранта вільного вираження волі народу» [1250, р.85]. У цьому контексті цікава позиція Венеціанської комісії, яка вважає: «Право виборців на таємне голосування як один з аспектів свободи виборців не повинно жодним чином обмежуватися або порушуватися... Фраза “та інші еквівалентні форми, які гарантують свободу голосування”... виглядає зайвою» [136, с.193].

Ствердну відповідь на питання, чи є вимога таємного голосування окремим принципом, а не складовою принципу вільних виборів, обстоює М. Бучин: «враховуючи винятково важливу роль, яку таємний характер голосування відіграє для забезпечення демократичного характеру виборів, його однозначно можна виокремити у самостійний демократичний принцип виборів» [103, с.82]. Таку аргументацію (дещо політологічного характеру) слід визнати недостатньою. Обмеженість предмета регулювання принципу таємного голосування одним із інститутів виборчого права не дає можливості (безвідносно до його важливості) вважати його галузевим принципом.

Вимога таємного голосування визнана окремими принципом виборчого права з історичних причин. Дійсно, принцип вільних виборів як міжнародно і конституційно визнана вимога сформульований відносно недавно, після II світової війни. Водночас ідея таємного (закритого) подання голосів, як вказує В. Шаповал, була передбачена у Франції вже у 1789 р.¹¹ [1194, с.324], хоча й реалізувалася значно пізніше. Вперше практика таємного голосування була запроваджена на виборах у Південній Австралії у 1850-х роках, у зв'язку з чим до Першої світової війни такий спосіб подання голосу був відомий під назвою «австралійського балотування» (*Australian ballot*). Утвердження цього принципу як загальноновизнаної вимоги тривало протягом усієї другої половини XIX ст. За свідченням Л. Шалланда, до 1872 р., коли принцип таємного голосування був запроваджений у Великій Британії, «всі вибори... проводилися відкритим поданням голосів. ...описаний порядок відкривав широке поле для всякого роду зловживань; підкуп і залякування вибор-

¹⁰ Стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, як і стаття 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, не передбачають жодних альтернатив вимозі таємного голосування [538; 900].

¹¹ Історію запровадження процедур таємного голосування в європейських державах протягом XIX ст. описав німецький правознавець Г. Мейер [524, с.97-123]. На жаль, ця цікава в історично-правовому аспекті робота не перевидавалася у наш час.

ців... були звичайним явищем» [1184, с.66]. Таким чином, ще тоді усвідомлювалося, що «таємне подання голосів вважається доцільнішим, ніж відкрите, на тій підставі, що воно дає кожному виборцеві, яким би не було його становище, абсолютно вільно висловитися за того кандидата, якому він співчуває; таким чином, таємне голосування забезпечує свободу виборів» [278, с.89-90]. Український конституціоналіст О. Ейхельман свого часу зауважував: «Виборець може спокійно та вільно користуватися своїм виборчим правом властиво тільки шляхом таємної подачі свого голосу... Тільки така подача голосів на виборах забезпечує за виборцем і згідно за виборним спокійну можливість діяти цілком вільно, виконуючи своє виборче право й обов'язок згідно з своїми переконаннями, розумінням та сумлінням» [223, с.129]. Отже, хоча вимога вільних виборів на той час ще не була сформульована як окремий принцип виборчого права, принцип таємного голосування усвідомлювався як правове вираження свободи волевиявлення виборців. Можна стверджувати, що до середини ХХ ст. у доктрині виборчого права ідея вільних виборів виражалася через принцип таємного голосування (і, таким чином, лише в частині вільного вираження волі виборців; див. підрозділ 4.3). Саме це дало підстави стверджувати: «У закритому поданні голосів... слід бачити одну з корінних підвалин сучасного виборчого права» [1184, с.75]. Однак сьогодні віднесення принципу таємного голосування до системи *галузевих* принципів виборчого права слід кваліфікувати лише як традицію.

Розуміння вимоги таємного голосування як похідної саме від принципу вільних виборів не є однотайним серед науковців. Так, В. Шаповал вважає вимогу таємного голосування «важливою складовою принципу загального і рівного виборчого права», а також «однією з родових ознак прямих виборів» [1194, с.323, 324]. Останнє твердження не слід розглядати як визнання генетичного зв'язку таємності голосування і прямих виборів, а радше як вказівку на те, що саме при проведенні прямих виборів вимога таємного голосування стала загальноновизнаною. Що ж стосується належності цієї вимоги до складу принципів загального та рівного виборчого права (чи об'єднаного принципу, як його розглядає В. Шаповал), тут не вбачається реальний змістовний зв'язок. Недотримання вимоги таємного голосування може відбуватися і в умовах забезпечення загального і рівного виборчого права і, навпаки, трапляються випадки дотримання вимоги таємного голосування за умови дискримінації частини виборців чи то за ознакою загальності, чи рівності виборчого права. Таким чином, ці вимоги слід розглядати як незалежні, тобто як окремі принципи у системі виборчого права.

Цікаво, що західні дослідники відносять вимогу таємного голосування до змісту принципу чесних виборів [1332, р.35; 1396, р.104]. Слід визнати, що принцип таємного голосування сприяє чесному характеру виборів у цілому, як і інші принципи (широке розуміння принципу чесних виборів як справедливих). Однак цей взаємозв'язок неоднозначний: не можна заперечувати, що таємний характер голосування ускладнює боротьбу із зловживаннями і фальсифікаціями на етапах голосування і підрахунку голосів, що не дозволяє вважати, що таємність голосування є наслідком принципу чесних (у вузькому сенсі, нефальсифікованих) виборів.

Більш поширені уявлення про взаємозв'язок вимог *таємного* та *особистого* голосування [404, с.25]. Деякі вітчизняні науковці вважають, що особисте голосування забезпечує таємність [403, с.175; 433, с.352; 435, с.134-135; 1062, с.117]. Р. Грабовський вказує на зв'язок таємного голосування з вимогою особистого подання голосу у виборчому праві Литви [1415, с.120]. Проте, на нашу думку, такий взаємозв'язок таємного та особистого голосування навряд чи існує. Так, зокрема, голосування за дорученням не має особистого характеру, але вимога таємного голосування при цьому забезпечується. Навпаки, деякі альтернативні способи голосування при особистому характері голосування не гарантують його таємності (див. підрозділ 7.2.3).

На наше переконання, відповідь на запитання стосовно місця принципу таємного голосування у системі принципів виборчого права повинна полягати у такому.

По-перше, вимога таємного голосування, без сумніву, є однією з основоположних для інституту голосування, оскільки визначає відповідні процедури підготовки і проведення голосування. Тому її слід розглядати як *інституційний принцип* у межах цього правового інституту.

По-друге, інституційні принципи можуть бути за своїм походженням «проекціями» на відповідний інститут принципів вищого рівня – галузевих чи загальних. У цьому сенсі можна вважати, що принцип таємного голосування є «проекцією» на інститут голосування принципу вільних виборів, а отже, не може претендувати на статус галузевого принципу виборчого права.

По-третє, принцип таємного голосування не повинен розглядатися як безпосередній наслідок (складову) принципу вільних виборів, оскільки він не лише конкретизує (порівняно з «іншими еквівалентними формами») спосіб забезпечення вимоги вільного волевиявлення громадян, але й містить деякі специфічні аспекти. Зокрема, важливо, що, окрім *свободи* волевиявлення, принцип таємного голосування забезпечує ще й *безвідповідальність* (безпеку) виборця за зміст свого волевиявлення¹², як це зазначав колись Л. Шалланд [1184, с.71].

7.2.2. Сильна та слабка форми принципу таємного голосування

Вітчизняні правознавці при розгляді принципу таємного голосування практично уникають відповіді на запитання, чи дотримання таємності змісту волевиявлення виборця є зобов'язанням, адресованим лише іншим («третім») суб'єктам, чи і самому виборцю. Поширена точка зору, що принцип таємності голосування полягає у *відсутності зобов'язання та заборони примусу* виборця повідомити інших осіб про результати свого голосування; таким чином, вважається, що дотримання таємності голосування – *право* виборця, яке тлумачиться як право «як на таємність під час голосування, так і на збереження таємниці свого голосування» [518, с.11].

Подібну позицію займають польські правознавці. Так, стверджується, що стосовно виборця принцип таємності голосування «має характер “свободи”. Виборець сам вирішує, чи і в який спосіб захоче цією засадою скористатися»; і виборець «за своєю волею може відкрити зміст свого голосу, наприклад, для виборчих опитувань» [1295, s.56, 57] (див. також [1254, s.105; 1439, s.248]).

Російські науковці прямо, без жодних застережень вважають таємність голосування правом виборця [145, с.21-22]; на їх думку, «таємність голосування – принцип, обов'язковий до виконання державою. Для виборця зазначений принцип є правом» [274, с.41]. М. Баглай навіть підносить цю вимогу до статусу «абсолютного привілею виборців» [31, с.413].

Розуміння змісту принципу таємного голосування, яке розглядає таємність волевиявлення як право виборця і покладає обов'язок дотримуватися таємниці голосування виборця лише на інших суб'єктів, означає визнання цього принципу у *слабкій формі*. В умовах такої форми принципу таємності голосування добровільне повідомлення виборцем інших осіб про зміст свого волевиявлення при голосуванні має кваліфікуватися як правомірна поведінка. Проте це відкриває широкі можливості зловживання виборчими правами (т. зв. «каруселі» різної технологічної реалізації – з вкиданням наперед заповненого бюлетеня і фізичним виносом чистого бюлетеня чи фотографуванням бюлетеня,

¹² У наш час аспект безвідповідальності виборця за зміст голосування як складову принципу таємного голосування підкреслюють польські науковці (див. [1381, s.474; 1439, s.248]).

заповненого виборцем у кабіні для голосування) та фактичного порушення як свободи волевиявлення, так і реальної таємності голосування. Таке «зобов'язальне» (із наперед визначеним змістом волевиявлення) і підтверджене самими виборцем (нехай і добровільно) голосування лежить в основі корупційного явища «купівлі голосів», яке, без сумніву, є серйозним правопорушенням, що підриває саму суть принципу вільних виборів і спотворює зміст волевиявлення виборців.

Не можна також обминути увагою технологію соціологічних опитувань у день голосування – так званих «екзит-полів»¹³. Опитування з прямою постановкою запитання до виборця – «як Ви проголосували?» (цілком припустиме в умовах слабкої форми принципу таємності) – провокує порушення таємності голосування. Тому прийнятими є лише технології, які забезпечують анонімність опитування. Дискусія з цього приводу була достатньо гострою під час виборів Президента України 2004 р. Розуміння неприйнятності «персоніфікованої» форми «екзит-полу» відзначають киргизькі правознавці: «Не є порушенням принципу таємності голосування опитування виборців до або після голосування при дотриманні принципу добровільності і анонімності участі та відповідей респондентів» [406, с.23].

Із зазначених підстав вважаємо, що слабка форма принципу таємного голосування як вимоги, адресованої «усім іншим», що передбачає право виборця розголошувати зміст власного волевиявлення, є недостатньою з точки зору досягнення цілей вимоги таємності голосування – забезпечення свободи вираження волі виборця. Цим цілям більшою мірою відповідає сильна форма принципу таємного голосування, яка зобов'язує не лише «інших суб'єктів», але й самого виборця не розголошувати зміст власного волевиявлення.

Сильна форма принципу таємного голосування сформульована Венеціанською комісією. Кодекс належної практики стверджує: «Для виборця таємниця голосування є не лише правом, але й обов'язком» [363, с.149]. Підкреслюється, що «таємність голосування... призначена захистити виборця від всякого тиску, який може бути наслідком чужого знання про вибір виборця... Це не лише право, але й обов'язок виборця, який не повинен розкривати зміст свого виборчого бюлетеня, інакше будь-хто, хто хоче вчинити тиск на виборця, може легко змусити його зробити свій голос публічним» [1342, р.27]. Саме такий підхід прийнятий, наприклад, виборчим правом Канади; так, стаття 164 Акту по вибори Канади прямо забороняє виборцю розголошувати зміст свого наміру голосувати чи заповненого бюлетеня, а порушення цієї заборони підлягає покаранню [1259]. Сильній формі принципу відповідає розуміння принципу таємності голосування, запропоноване О. Марцеляком: «Правова природа цього принципу полягає у тому, що ніхто, окрім самого виборця – суб'єкта виборчого процесу, не має права знати про його волевиявлення» [512, с.265]. Таке формулювання, по суті, виключає право виборця на розголошення змісту власного волевиявлення. Аналогічному розумінню відповідає висновок киргизьких правознавців: «Принцип таємності є абсолютним, і тому навіть у судовому порядку не допускається розкриття таємниці голосування виборця» [406, с.23].

Проте сильна форма принципу таємного голосування сприйнята далеко не у всіх європейських державах. За свідченням Я. Гальстера, лише в деяких державах таємність голосування може мати обов'язковий характер, і виборець може бути змушений дотримуватися її. У переважній більшості виборчих законодавств цей принцип розглядається як право громадянина, тобто його дотримання залежить від волі і рішення виборця [1414, с.218].

На наше переконання, сильна форма принципу таємного голосування, яка зобов'язує виборця не розголошувати зміст свого волевиявлення, більш придатна у конкретних суспільно-політичних умовах України.

¹³ Від англійського виразу *exit poll* – «на виході з приміщення для голосування».

Визнання обов'язку виборця не розголошувати зміст свого волевиявлення ставить питання про форму санкції, яка може застосовуватися до виборця у разі порушення цієї заборони. Застосування запропонованої Венеціанською комісією «санкції» у формі визнання відповідного бюлетеня недійсним [363, с.166] при будь-якому способі порушення виборцем таємності власного голосування навряд чи може бути реалізованим (крім згаданого випадку вкидання до скриньки виборчого бюлетеня з невідокремленим контрольним талоном). Навіть якщо виборець вчинив розголошення свого наміру *перед* голосуванням, технологічно анулювати його бюлетень примусово неможливо. Якщо ж розголошення відбулося *після* голосування, способу ідентифікувати поданий ним бюлетень не існує в принципі. Крім того, визнання виборчого бюлетеня недійсним не можна розглядати як форму покарання.

Порушення таємниці голосування є злочином, передбаченим статтею 159 КК України, яка встановлює відповідні санкції (від штрафу до позбавлення волі на строк до трьох років) [461]. Проте прийняте розуміння суб'єкта цього злочину виключає самого виборця. Більше того, на думку М. Мельника, «не містить складу цього злочину розголошення відомостей про зміст волевиявлення громадянина, про який цей громадянин сам добровільно повідомив того, хто його розголосив..., оскільки у даному разі таємниця голосування спеціально розкрита самим суб'єктом голосування» [560, с.393]. Таким чином, кримінальне право України, спираючись на відсутність відповідних заборон у виборчих законах, у кваліфікації відповідних діянь виходить із слабкої форми принципу таємності голосування, розуміючи його як право виборця. Зауважимо, однак, що формулювання частини першої статті 159 КК України допускає тлумачення, яке могло б поширювати встановлене покарання і на самого виборця, якщо б заборона розголошення ним власного волевиявлення була встановлена виборчим законодавством. Таким чином, перехід до використання сильної форми принципу таємного голосування може бути здійснений шляхом внесення відповідних змін до галузевого законодавства.

7.2.3. Забезпечення принципу таємного голосування у різних способах голосування

Принцип таємного голосування, будучи зобов'язальним міжнародним стандартом, має бути забезпечений у будь-якому разі; на цьому наполягає, зокрема, Венеціанська комісія [1426, р.13]. Тому таємний характер голосування повинен бути гарантованим технологічно при застосуванні будь-якого *способу голосування* виборця.

Стандартний спосіб голосування у спеціально обладнаному приміщенні для голосування на виборчій ділянці забезпечує неможливість ототожнення самого бюлетеня (чи у паперовій, чи в електронній формі) з особою виборця. Принциповим для досягнення цієї мети є розділення в часі та документально перших двох та останнього кроків процедури голосування – дій з ідентифікації виборця з боку виборчої комісії при виданні йому *деперсоніфікованого* (анонімного)¹⁴ виборчого бюлетеня, з одного боку, та власне акту голосування – з іншого. Власне таємність волевиявлення при цьому забезпечується заборонаю присутності будь-кого при заповненні виборцем анонімного бюлетеня у спеціально обладнаних кабінах для таємного голосування (третій крок процедури голосування).

Ця традиційна процедура забезпечує таємність голосування виборця і неможливість розкриття змісту його конкретного волевиявлення без згоди самого виборця; крім того,

¹⁴ За свідченням А. Зінов'єва та І. Поляшової, у Великій Британії свого часу була запроваджена нумерація бюлетенів та контрольних талонів («корінців»), при цьому «бюлетень і його корінець мали один і той же порядковий номер, за яким було зовсім легко при бажанні встановити, за кого голосував той чи інший виборець» [266, с.95]. Подібні пропозиції свого часу вносилися і в Україні, проте вони були відхилені також з міркувань порушення таємності голосування.

вона забезпечує достатню прозорість усієї процедури голосування для публічного контролю у тому сенсі, що порушення таємності голосування при цьому достатньо просто виявляються і можуть бути зафіксовані як членами виборчої комісії, так і спостерігачами.

Певним винятком у цій ситуації є дозвіл на допомогу у заповненні виборчого бюлетеня виборцю з інвалідністю (див. частину п'яту статті 85 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину четверту статті 76 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину дев'яту статті 77 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Таке порушення таємності голосування пов'язується із прагненням забезпечити можливість проголосувати виборцям з інвалідністю. Це демонструє наявність конфлікту принципів загального виборчого права та таємного голосування, який у такій ситуації розв'язується шляхом надання переваги першому із цих принципів. Звичайно, при цьому презюмується, що особа, яка допомогла такому виборцю заповнити виборчий бюлетень, зобов'язана не розголошувати зміст його волевиявлення; таким чином, принцип таємного голосування у цьому випадку пом'якшується, але не порушується.

Зазначимо водночас, що таке розв'язання конфлікту цих принципів нетипове: у більшості випадків перевага надається принципу таємного голосування. Так, уже згадувалася позиція Венеціанської комісії, що при порушенні таємності голосування відповідний бюлетень має бути визнаний недійсним; із цією рекомендацією узгоджується позиція вітчизняного законодавця: якщо бюлетень був вкинтий у скриньку без відокремлення контрольного талона (тобто без забезпечення анонімності бюлетеня, що дає можливість ідентифікувати відповідного виборця), при підрахунку голосів він обов'язково визнається недійсним (див. пункт 4 частини шістнадцятої статті 90 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 7 частини двадцять шостої статті 78 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункт 4 частини двадцять сьомої статті 79 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Альтернативні способи голосування у частково контрольованому чи неконтрольованому середовищі як правило, породжують додаткові (порівняно зі стандартним способом голосування) проблеми дотримання таємності голосування. Деякі дослідники вважають, що їх запровадження завжди є свідченням «перемоги зручності над безпекою» [1244, s.53]. Погоджуючись із цим зауваженням практичного характеру, зазначимо, що альтернативні способи голосування мають на меті забезпечити максимально повну реалізацію принципу загального виборчого права, який при цьому вступає в конфлікт з принципом таємного голосування. Як завжди у випадках колізії двох принципів, між ними має бути досягнуто компромісу, який в описаних випадках знову ж здійснюється за рахунок обмеження принципу таємності. Визнаний припустимим ступінь послаблення вимоги таємності визначає, які альтернативні способи голосування можуть бути встановлені національною системою виборчого права.

Особливо значний відступ від принципу таємності характерний для способів голосування у неконтрольованому середовищі. Так, проблемність голосування поштою з точки зору дотримання таємності відзначають практично усі дослідники (див., наприклад, [1208, с.155]). Одна з основних проблем полягає в тому, що між моментом подання голосу (у цьому випадку – відправлення поштою конверта з заповненим виборчим бюлетенем) та отриманням цього голосу виборчою комісією відповідний бюлетень перебуває під контролем працівників пошти – осіб, які не мають легального відношення до виборчого процесу і, зокрема, до процесу голосування. На цю небезпеку звертає увагу Венеціанська комісія (пункт I.3.2.iii Кодексу належної практики у виборчих справах), зауважуючи: «Таке голосування слід дозволяти лише в тому разі, коли поштова служба безпечна, тобто захищена від навмисного втручання, і надійна в тому сенсі, що функціонує належним чином» [363, с.148, 163]. Іншою проблемою дотримання таємності голосування при

поштовому голосуванні є можливість ідентифікації виборця, який проголосував таким способом, лише після отримання *заповненого* ним бюлетеня (а не *до* його заповнення, як при стандартному способі), що вимагає чіткого дотримання певних запобіжних процедур як з боку виборця, так і з боку членів комісії¹⁵. Зокрема, конкретні проблеми поштового голосування, які існували протягом певного часу у Великій Британії, детально проаналізовані Комісією [129].

Б. Банашак вказував на позицію Конституційного суду Австрії, який у 1985 р. визнав голосування поштою таким, що суперечить конституційним засадам особистого і таємного голосування. За свідченням науковця, Суд, посилаючись на історичні приклади і погляди науки права, ствердив, що «особисте виборче право пов'язане з такою виборчою системою, у якій виборець постає особисто перед виборчою комісією. Це виключає вибори через пошту». Стосовно порушення принципу таємності австрійський Конституційний суд вказав, що гарантія таємності є обов'язком держави і виборчих органів. У випадку ж голосування поштою виборець залишений сам на себе, а державні органи не можуть забезпечити йому відповідних гарантій таємності, що становить порушення засади таємності права голосу [1245, s.109-110]. Голосування поштою в Австрії було запроваджене лише після внесення відповідних змін до конституції.

Конституційний трибунал Польщі у 2011 р., оцінюючи ризики голосування поштою, запровадженого Виборчим кодексом Польщі, зазначив, що у цьому випадку виборець «свідомо відмовляється від гарантій таємності голосування, які забезпечені державою», а тому на нього «покладається обов'язок організувати собі на власний розсуд відповідні умови, які забезпечують таємність голосування» (див. [1381, s.192]).

Таким чином, процедура голосування поштою містить серйозні загрози порушення вимоги таємного голосування, оскільки ані не захищає виборця від тиску, ані не зберігає секретності змісту бюлетеня і не забезпечує відповідних гарантій з боку держави.

Відмова держави від гарантування таємності голосування і покладення цього обов'язку на самого виборця не можуть вважатися прийнятними. На наше переконання, офіційне проголошення такої відмови не узгоджується із міжнародно-правовими зобов'язаннями держав у сфері виборчих прав. Так, право голосувати таємно, закріплене статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., має гарантуватися і забезпечуватися державою відповідно до статті 2 цього Пакту [538]. Зобов'язання держави проводити вибори шляхом таємного голосування прямо закріплене у статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. [900]. Таким чином, держава, маючи ці зобов'язання, не повинна провокувати виборця, пропонуючи йому механізм голосування, в якому такі гарантії відсутні. Саме з цих причин критично оцінюємо деякі пропозиції щодо запровадження в Україні дистанційних методів голосування.

Проблеми забезпечення таємності голосування існують і при застосуванні для організації дистанційного голосування сучасних електронних технологій (т. зв. «e-голосування»). Як забезпечення таємності поданого виборцем голосу при його зберіганні у базі даних відповідної інформаційної системи, так і забезпечення анонімності голосу на стадії розкриття його змісту забезпечуються в основному програмними засобами. Таким чином, можливості публічного спостереження за дотриманням відповідних вимог щодо забезпечення принципу таємного голосування істотно більш обмежені (якщо не виключені), аніж навіть при голо-

¹⁵ К. Чапліцький стверджує, що у цьому випадку «необхідність дотримання таємності альтернативного голосування... має радше технічні, аніж правові аспекти, і пов'язується з проблемою безпеки і достовірності операції підтвердження, чи голосувала особа, яка на це уповноважена» [1310, s.46]. Однак вважаємо, що тут має місце конфлікт принципів загального виборчого права та таємності голосування; тому при голосуванні поштою мова повинна йти про *процедурні* (тобто правові, а не чисто технічні) аспекти, які обов'язково повинні бути чітко врегульовані нормативно для забезпечення належного розв'язання цього конфлікту.

суванні поштою¹⁶. Тому Комітет Міністрів Ради Європи чітко підкреслює: «*E*-голосування повинно забезпечити дотримання усіх принципів демократичних виборів і референдумів. *E*-голосування повинно бути таким же надійним і безпечним, як і демократичні вибори та референдуми, які не використовують електронних засобів» [1422, р.7]. Зауважимо, що *e*-голосування має органічно притаманну відмінність від інших видів голосування: ідентифікація виборця, який голосує, здійснюється системою голосування неминуче саме в той момент часу, коли він подає свій голос, а отже, існують технологічні можливості фіксації змісту волевиявлення конкретного виборця¹⁷. Як зазначається у Пояснювальному меморандумі до зазначеної Рекомендації Комітету Міністрів, встановлені стандарти мають забезпечити, щоб «ні за яких умов не повинно бути можливим реконструювати зміст голосу будь-якого виборця і пов'язати його з виборцем, який подав цей голос», оскільки «якщо зміст голосу став би відомим на цій стадії [подання голосу. – Ю.К.] або якщо зв'язок між виборцем та голосом підтримувався і зміст голосу став би відомим на пізнішій стадії, таємність голосування була б порушена» [1422, р.33-34]. Зазначимо, що у Нідерландах суспільна стурбованість щодо дотримання вимоги таємності при застосуванні електронного голосування спричинили у 2006 р. відмову від використання електронних пристроїв для голосування [1047, с.27]. Деякі європейські держави (зокрема, Данія, Німеччина та деякі інші) взагалі відмовилися від запровадження електронних технологій голосування виборців.

Альтернативні способи голосування у частково захищеному середовищі – дострокове голосування та голосування за місцем перебування виборців – формально забезпечують таємне голосування виборців: ідентифікація виборця та його голосування розділені, анонімність виборчого бюлетеня забезпечується. Водночас ці способи значно менше, ніж стандартний, захищені від зловживань, спрямованих на змушування виборця голосувати певним чином чи контролювати його волевиявлення. Особливо незахищеним є дострокове голосування¹⁸, яке передбачає тривале зберігання скриньки з заповненими бюлетенями; як правило, гарантії недоторканності такої скриньки недостатні, як це засвідчує, наприклад, його регулювання, встановлене статтею 53 Виборчого кодексу Республіки Білорусь [276].

Особливе місце стосовно забезпечення таємності голосування належить голосуванню за дорученням. Саме по собі голосування *представником* відбувається у контрольованому середовищі, що гарантує таємність його волевиявлення. Водночас його таємність зовсім не забезпечує відповідності волевиявлення представника бажаному волевиявленню самого виборця. Навіть у разі реалізації представником бажаної волі виборця в аспекті таємності виникає ситуація, аналогічна описаній вище при допомозі виборцю з інвалідністю (перевага принципу загального виборчого права перед принципом таємного голосування). Більш детально спосіб голосування за дорученням розглянуто нижче в аспекті принципу особистого голосування.

Описані альтернативні способи голосування, які реалізують компроміс двох принципів – загального виборчого права та таємного голосування – за рахунок істотного зниження гарантій таємності волевиявлення виборців, слід визнати неприйнятними в суспільно-політичних умовах сучасної України. Надто поширеними залишаються випадки чинення протиправного тиску на виборців, «купівлі» голосів та інших неприйнятних порушень таємності голосування, щоб рівень гарантій таємності, забезпечений стандартним спо-

¹⁶ Тут не розглядаємо не менш актуальних проблем безпеки і захищеності каналів передавання відповідної інформації та технічного обладнання для опрацювання отриманих відомостей – проблем, особливо гострих з огляду на недавні успішні хакерські атаки з руйнівними наслідками для інформаційних систем практично по всьому світу.

¹⁷ Це далеко не єдина проблема *e*-голосування. Основні труднощі походять з того факту, що система *e*-голосування працює за принципом «чорної скриньки», де на вході є голоси, подані виборцями, а на виході – кількісні дані результатів голосування, тоді як внутрішні процеси закриті і процедурам спостереження принципово не підлягають. Це породжує проблеми дотримання у першу чергу принципу чесних виборів, оскільки знижує рівень довіри до виборів. Цікавий огляд спроб запровадження *e*-голосування у деяких країнах та пов'язаних із цим проблем див. у роботі [1244].

¹⁸ Щодо аналізу проблем дострокового голосування див. [1225, с.54-55].

собом голосування, був істотно знижений. Єдиний альтернативний спосіб голосування, прийнятий в Україні, – голосування за місцем перебування виборця, нездатного самотійно пересуватися, – хоча й відноситься до способів голосування у частково контрольованому середовищі, але за рахунок передбачених законом заходів (голосування проводять три члени виборчої комісії з гарантованим правом присутності спостерігачів) створює умови, достатньо наближені до умов стандартного способу голосування. Додаткові гарантії загальності права голосу забезпечуються інструментами, які не порушують принципу таємного голосування. До них відносяться утворення спеціальних та закордонних виборчих дільниць, а також можливість тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси, які передбачають стандартний спосіб голосування в умовах, в яких інші держави застосовують альтернативні способи голосування.

7.2.4. Збирання підписів виборців у контексті принципу таємного голосування

Виборче право знає ще один інститут (окрім голосування), який потенційно можна пов'язувати з волевиявленням виборців, а отже, з вимогою його таємності, – підписи виборців на підтримку висування кандидата (списку кандидатів); цей інститут розглянуто вище в аспекті номінаційного виборчого права (див. підрозділ 2.5.1).

Підтримка висування кандидата власним підписом є формою *волевиявлення виборця* щодо відповідного номінанта, однак не може вважатися волевиявленням, еквівалентним поданню голосу на його підтримку. За своєю метою це волевиявлення *не може бути таємним*, оскільки сам факт такої підтримки має бути достовірним. Підписи виборців, проставлені на підтримку висування кандидата (списку кандидатів), повинні перевірятися, що вимагає відкритості відповідних персональних даних, а отже, ідентифікації особи такого виборця. Така вимога завжди встановлювалася відповідними актами, які передбачали процедуру збирання підписів. Так, частина четверта статті 23 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. надавала виборчим комісіям «право перевіряти достовірність підписів» [729]; Закон «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. передбачав «вибіркову перевірку» (частина тринадцята статті 55 зазначеного Закону [767]). Перевірка реальності та достовірності підписів передбачена і рекомендаціями «належної практики» у міжнародних виборчих стандартах (див. пункти I.1.3.iii, I.1.3.iv Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.146, 156-157]).

Правова природа волевиявлення виборця при проставленні підпису на підтримку висування кандидата (списку кандидатів) часто викликала дискусії, зокрема, щодо обсягу відповідного права виборця: чи повинен він обмежитися підписом на підтримку лише одного кандидата (одного списку кандидатів), чи може підтримати кілька варіантів.

Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. встановлював: «Один виборець має право підписатися на підтримку лише одного претендента на кандидата в депутати за своїм виборчим округом» (частина четверта статті 24 зазначеного Закону [728]). Аналогічну норму містила частина третя статті 27 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 1994 р.; передбачалося навіть, що «якщо один і той же виборець підтримав більше одного претендента, то всі його підписи вважаються недійсними» [736]. Ю. Тодика та О. Бандурка кваліфікували підписи виборців з дотриманням такої вимоги як вираз «попередньої довіри» до майбутніх кандидатів [1117, с.37], надаючи проставленню підпису виборця змісту «попереднього волевиявлення *за*» такого кандидата. Відкритість такого волевиявлення не привертала тоді уваги ані законодавця, ані науковців.

Проте згодом перевагу отримало розуміння, що виборця не можна змушувати до «попереднього поіменного голосування» за кандидатів [558, с.22] з тих же міркувань,

які є підставою запровадження таємного голосування. Вже Закон «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. не містив згадок про обмеження щодо підтримки виборцем кількох кандидатів чи списків кандидатів (див. частину четверту статті 23 зазначеного Закону [729]); цю обставину підкреслювали В. Кравченко та М. Пухтинський [454, с.89].

Дійсно, тлумачення збирання підписів виборців як способу волевиявлення виборців «за кандидата» не може бути прийняте. Це складова інституту номінації кандидатів, а не голосування. Таким чином, проставлення підпису на підтримку кандидата має розцінюватися як оцінка виборцем здатності кандидата претендувати на обрання (тобто визнання виборцем кандидата достойним балотуватися на виборах і шукати підтримки виборців під час голосування), а не як публічно висловлена підтримка виборцем конкретного кандидата, публічне зобов'язання голосувати за цього кандидата; ці ж міркування стосуються і підтримки підписом висування списку кандидатів. Свобода волевиявлення громадянина при голосуванні не може бути обмежена жодними попередніми зобов'язаннями. Таким чином, вимога таємності волевиявлення виборців, яка принципово стосується виключно інституту голосування, не повинна застосовуватися до інституту номінації кандидатів; водночас цей інститут за своїм змістом не повинен мати тісної подібності до голосування.

Російське виборче законодавство дозволяє підтримку виборцем своїм підписом висування різних кандидатів чи різних списків кандидатів (див. частину одинадцяту статті 45 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частина десята статті 36 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Таким чином, і російське виборче право не вважає підтримку виборцем висування кандидата «попереднім голосуванням» за кандидата.

Аналогічну позицію займає польський законодавець: відповідно до § 1 статті 209 Виборчого кодексу Польщі «виборець може надати письмову підтримку більш ніж одному списку кандидатів» [1380]. Слід, проте, зауважити, що в наукових колах ця нормативна позиція, кваліфікована деякими дослідниками як «ліберальна» [1381, s.510], викликає певну критику. Польські правознавці схильні вважати, що сутність інституту збирання підписів полягає у «попередньому підтвердженні списку з боку певного мінімуму його прихильників», а за встановленого дозволу «збирання належної кількості підписів нічого не посвідчує» (див. [1386, s.184]). Зокрема, вони вважають ненормальним той факт, що на президентських виборах деякі кандидати отримують менше голосів виборців, ніж було подано підписів виборців на їх підтримку [1386, s.181]. Однак зобов'язування виборця обмежитися підтримкою лише одного суб'єкта балотування (а тим більше з підтекстом, що виборець, підтримавши висування кандидата, бере зобов'язання проголосувати за нього) може бути розцінене як порушення не лише принципу таємного голосування, але й принципу вільних виборів. З нашими поглядами узгоджується розуміння розглядуваного інституту, висловлене з певними сумнівами Б. Банашаком; підпис виборця не свідчить про дійсну підтримку відповідного списку кандидатів, а є лише «виразом прагнення до надання можливості цьому виборчому комітету висувати кандидатів і передвиборчу програму на подальших стадіях виборчого процесу» (цит. за [1386, s.184]).

Федеральний конституційний суд Німеччини оцінив збір підписів як передумови для висування кандидатів з точки зору превентивних заходів для захисту таємного голосування. Як зазначають німецькі правознавці, «спочатку він залишав відкритою можливість поширення цього принципу [таємності. – Ю.К.] на етапі підготовки до виборів, а пізніше побачив у збиранні підписів порушення принципу таємних виборів¹⁹, яке, однак, визнав припустимим у певному обсязі» [167, с.134].

¹⁹ Як уже зазначалося вище, тут проявляється багатозначність відповідного німецького терміна «*Wahl*», який може позначати як вибори, так і голосування. – Ю.К.

Інститут збирання підписів виборців сьогодні відсутній у виборчому законодавстві України у зв'язку з його повною дискредитацією через масштабні зловживання. Деякі науковці сьогодні, після скасування інституту збирання підписів, пропонують його поновити (див., наприклад, [241, с.32]). Вважаючи, що розумне поновлення цього інституту сприятиме відновленню участі виборців у номінації кандидатів (тобто у здійсненні декларованого законом номінаційного виборчого права громадян), тим не менше звертаємо увагу, що він не повинен набувати рис публічного голосування за кандидатів. Це досягається передусім відсутністю обмежень щодо кількості кандидатів (списків кандидатів), номінацію яких може підтримати виборець своїм підписом. Тому неприпустимими слід визнати технології, пропоновані деякими фахівцями з інформатики, які б дозволяли виборцю лише один раз проставити свій підпис під час виборчої кампанії (див., наприклад, [591, с.206]).

7.3. ПРИНЦИП ОСОБИСТОГО ГОЛОСУВАННЯ

7.3.1. Місце вимоги особистого голосування серед принципів виборчого права

Вимога особистого голосування виборця добре відома як законодавцеві різних держав, так і в науковому середовищі. Проте дуже рідко її відносять до принципів виборчого права чи принципів інституту голосування, закріплених конституційно.

Позитивним прикладом у цьому відношенні є Федеральний конституційний закон (конституція) Австрії, частина перша статті 26 якого містить вимогу особистого (*persönlichen*) голосування разом із принципами пропорційного представництва, рівного виборчого права, прямих та вільних виборів і таємного голосування. Допускаючи голосування поштою, частина шоста зазначеної статті вимагає, щоб при цьому виборець своїм підписом замість присяги засвідчив, що він подає свій голос особисто і конфіденційно [1340]. Відповідну норму («Голосування повинно здійснюватися особисто») містить також частина перша § 66 Федерального закону про вибори Національної Ради Австрійської Республіки [1341].

Вимогу особистого голосування («особистої реалізації виборчого права») встановлює також стаття 49 Конституції Португалії, щоправда, поєднуючи її з проголошенням голосування «громадянським обов'язком» [1306]. Оскільки обов'язок реалізується особисто, у рамках національного виборчого права Португалії ця вимога формально не має статусу принципу виборчого права.

В інших державах відповідна вимога закріплюється виборчим законодавством. Така вимога встановлена Законом про вибори представника до Хорватського Сабору²⁰, парламентським виборчим законом Латвії²¹. В Естонії виборче законодавство прямо вимагає *особистого електронного* голосування (пункт 3 § 48²); очевидно, це пов'язано із спеціальними загрозами дотримання цієї вимоги при голосуванні у неконтрольованому середовищі. Щодо голосування паперовим бюлетенем особистий характер голосування в Естонії забезпечується відповідними процедурними вимогами, однак не формулюється прямо [1428].

Зобов'язальні міжнародно-правові акти, які встановлюють виборчі стандарти, не містять згадки про особисте голосування. Формулу «голосування повинне бути особистим» містить Кодекс належної практики у виборчих справах (пункт I.4.b) у підрозділі, присвяченому таємному голосуванню, в аспекті протидії явищу «сімейного голосування» [363, с.149, 166]; у тому ж контексті «сімейного голосування»²², яке трактується як по-

²⁰ Стаття 74 зазначеного закону: «Голосування здійснюється особисто... Ніхто не може голосувати від імені іншої особи» [1466].

²¹ Стаття 21 Акту про вибори Сейму: «Виборець може подати свій голос лише особисто» [1451].

²² Явище «сімейного голосування» (тобто голосування одного із членів сім'ї, як правило, чоловіка-батька, за

рушення виборчих прав жінок, згадується вимога особистого голосування у Декларації про участь жінок у виборах [189].

Вітчизняне виборче законодавство, взагалі кажучи, послідовно дотримується вимоги особистого голосування. Проте тривалий час ця вимога розглядалася у процедурному контексті. Ще Закон «Про вибори народних депутатів Української РСР» 1989 р. у статті 40, яка визначала процедури голосування, встановлював: «Кожний виборець голосує особисто; голосування за інших осіб не допускається» [735]. Аналогічні положення містили закони «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. (частина перша статті 40 [728]) та 1997 р. (частина п'ята статті 40 [729]), Закон «Про вибори Президента України» 1999 р. (частина сьома статті 42 [737]), закони про місцеві вибори 1994 р. (частина четверта статті 42 [724]) та 1998 р. (частина перша статті 44 [726]).

Уперше розуміння вимоги особистого голосування як однієї з основних засад виборчого права (по суті – інституційного принципу) було зафіксовано у Законі «Про вибори народних депутатів України» 2001 р., де цьому принципу була присвячена окрема стаття 7 Розділу I «Загальні положення»²³. Таке її нормативне розуміння зберігається досі (див. статтю 8 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 8 Закону «Про вибори Президента України» [739], статтю 8 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Проте у науковій літературі вимога особистого голосування найчастіше розглядається не як окремий принцип, а як наслідок вимог дотримання інших принципів.

Так, Ю. Тодика та О. Бандурка пов'язували вимогу особистого голосування з принципом рівного виборчого права [1117, с.15]. Коментатори Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. (за редакцією М. Рябця) стверджують, що особисте голосування виборців є «одним із засобів забезпечення вільних виборів і таємності голосування» [254, с.25]. Інші коментатори вважають, що «вимога особистого голосування переслідує дві мети: по-перше, це є важливим засобом забезпечення таємниці голосування; по-друге, воно виступає однією з гарантій чесних виборів [404, с.26]. Остання позиція повторюється у коментарях відповідних положень інших виборчих законів (див. [256, с.67-68; 405, с.35]). В. Мусіяка, зі свого боку, вважає, що особисте здійснення активного виборчого права є реалізацією принципу прямих виборів; крім того, «вимога закону голосувати особисто забезпечує від фальшування волі виборця і можливих зловживань» [255, с.21]. Російський дослідник Д. Худолей, визнаючи «принцип особистого голосування», все ж вважає, що він «“породжений” тріадою основних принципів виборчого права» – таємності голосування, вільних виборів та рівного виборчого права» [1159, с.47].

Незважаючи на існування певних взаємозв'язків між різними принципами, вказаними науковцями, та принципом особистого голосування, підкреслимо, що недотримання вимоги особистого голосування при певних умовах не перешкоджає забезпеченню зазначених ними принципів вільних та чесних виборів і таємного голосування; водночас слід визнати, що принцип рівного виборчого права мало пов'язаний із цією вимогою (лише у контексті недопущення кратного вотуму, що порушувало б формальну рівність права голосу).

У цьому контексті не можна обминути увагою доктринальну позицію, яка пов'язує вимогу особистого голосування з принципом прямих виборів. Так, на думку О. Марцеляка, «в Україні він [принцип прямих виборів. – Ю.К.] ототожнюється з особистою участю

інших членів сім'ї) не завжди розглядалася як негативне явище. У Бельгії на межі XIX-XX століть, за зауваженням Л. Шалланда, «плюральний вотум чоловіка [тобто легальна наявність у нього кількох голосів. – Ю.К.] ... розглядається як перехідний ступінь до виборчого права жінок, ... непряме надання жінкам виборчого права» [1186, с.93]. Очевидно, із скасуванням статевого цензу така аргументація повністю втратила сенс. Тим не менше, сьогодні іноді можна зустріти дивні пропозиції щодо надання дорослим членам сім'ї додаткових голосів для голосування від імені їх неповнолітніх дітей.

²³ Зазначена стаття була внесена за пропозицією автора; див. поправку 50 у Порівняльній таблиці до другого читання законопроекту № 2182-2 від 25.05.1999 р. [880].

виборця в голосуванні. ...Особисте голосування являє собою висловлення виборцем власної волі без будь-яких посередників» [512, с.258]. О. Єржов зауважує, що багатьох сучасних конституціях поряд із поняттям безпосередності виборів використовується ще термін «особисті вибори»²⁴ (наприклад, ч. 1 ст. 26 Конституції Австрії). ...деякі дослідники роблять висновок про їх синонімічність чи... тотожність» [235, с.452].

Саме таке розуміння вимоги особистого голосування як виразу принципу прямих виборів закріплене у виборчому законодавстві деяких держав. Наприклад, стаття 5 Кодексу про вибори Республіки Молдова під назвою «Пряме виборче право» містить лише такий припис: «Кожен виборець голосує особисто. Голосування замість інших осіб не допускається» [1302]. Подібне, хоч і не настільки чітко розуміння близьке й російському виборчому праву. Так, стаття 6 Федерального закону «Про основні гарантії...», викладаючи зміст «прямого виборчого права», передбачає «безпосереднє голосування виборців» за кандидата чи списки кандидатів [582]. Коментуючи це положення, А. Борисов стверджує, що зміст принципу «прямого виборчого права» полягає в тому, що «кожен громадянин, який володіє активним виборчим правом, ...особисто бере участь у виборах» [97, с.86]. На думку І. Видріна, «принцип прямого виборчого права означає, що виборці голосують на виборах за кандидатів (списки кандидатів)... Кожен виборець голосує особисто, голосування за інших виборців не допускається» [145, с.21]. Така оцінка змісту особистого голосування, за свідченням А. Зінов'єва та І. Поляшової, досить поширена [266, с.94]. Водночас зазначимо, що частина четверта статті 60 Федерального закону «Про основні гарантії...» містить безпосередню вимогу особистого голосування та заборону голосування за інших осіб без згадки про прямі вибори чи «пряме виборче право» [582]. Розміщення цієї вимоги у статті, яка визначає *процедури* голосування, засвідчує, що російський законодавець не надає їй значення принципу.

Особливо детально вимога особистого голосування та її співвідношення із принципом прямих виборів дискутується у польській науковій літературі. Щодо суті такого співвідношення позиції польських науковців поділені. Так, С. Яворський вважає, що «нерозривний зв'язок з засадою безпосередності виборів має засада особистого голосування, або особистої реалізації виборцем права голосу у приміщенні для голосування»²⁵ [1381, s.474]. Деякі польські науковці прямо відносять вимогу особистого голосування до складових принципу безпосередності виборів [1295, s.53]. Водночас інші дослідники вважають, що «для сутності засади безпосередності виборів не має значення елемент особистого голосування» [1439, s.22] (див. також [1320, s.97]). Таку позицію, зокрема, поділяє Є. Бучковський [1253, s.176; 1254, s.104]. За свідченням М. Граната, у 2011 р. Конституційний трибунал РП вирішив, що «засада безпосередності виборів не включає вимоги особистого голосування» [1354, s.153]; тому пропонується все ж розглядати «вимогу особистої участі у виборчому процесі... як окрему категорію» [1248, s.229].

Вище (див. підрозділ 6.1) було обґрунтовано розуміння принципу прямих виборів як вимоги щодо способу обрання виборчого органу, при якому між волевиявленням виборчого корпусу і результатами виборів відсутнє проміжне волевиявлення. Таке розуміння принципу прямих виборів виключає його змістовний зв'язок з принципом особистого

²⁴ Посилання на конституцію (точніше, цитований вище Федеральний конституційний закон) Австрії засвідчує черговий раз неточність перекладу багатозначного німецького терміна «*Wahl*»; мова має йти про «особисте голосування».

²⁵ Ця радикальна точка зору, яка вимагає прибуття виборця у приміщення для голосування, вважає навіть особисте *дистанційне* голосування порушенням принципу прямих виборів. Подібне звучення вимоги особистого голосування пропонують також експерти Міжнародного інституту сприяння демократії та виборам (*International IDEA*): «Особисте голосування – механізм голосування, за якого виборець особисто прибуває у приміщення для голосування для подання свого голосу» [1459, p.249]. Вважаємо, що таке розуміння поняття «особистого голосування» надмірно обмежене. Альтернативні способи голосування (за винятком голосування за дорученням) можуть бути реалізовані з дотриманням вимоги особистого голосування.

голосування: як при прямих виборах, так і при непрямих (на їх першому етапі) голосування виборця може бути як особистим, так і (якщо цієї вимоги не дотримуватися) не особистим.

Польські науковці, які вважають вимогу особистого голосування самостійною засадою, виводять її із особистого характеру політичних прав (до яких належить і право голосу), «які, на відміну від майнових прав, не можуть бути доручені представникові» [1295, s.53; 1248, s.229]. Зауважимо, однак, що таке розуміння не завадило польському законодавцю запровадити голосування за дорученням.

Згадані дискусії породжують питання, чи є вимога особистого голосування звичайною нормою («нормою-правилом», за визначенням Р. Дворкіна), яка повинна бути підпорядкованою іншим принципам виборчого права, чи може розглядатися як інституційний принцип правового інституту голосування.

Вважаємо, що *принцип особистого голосування слід вважати окремим принципом інституту голосування, який до того ж не є прямим наслідком («проекцією») інших принципів виборчого права*. Дійсно, вимога особистого голосування є достатньо загальним регулятивним положенням, і для його реалізації потрібна низка конкретних норм-правил інституту голосування, які визначають відповідні процедури. Більше того, вона може бути дотримана незалежно від дотримання інших принципів виборчого права – загального і рівного виборчого права, прямих, вільних і чесних виборів, таємного голосування, і відмова від включення цього принципу (як це має місце у разі запровадження способу голосування за дорученням) до системи галузевих чи інституційних принципів не означає порушення інших принципів виборчого права.

7.3.2. Забезпечення принципу особистого голосування у різних способах голосування

Реалізація принципу особистого голосування має забезпечуватися технологічними способами голосування, визначеними процедурно. В умовах стандартного способу голосування (його часто вважають єдиним, який повністю забезпечує особистий характер голосування), цей принцип реалізується шляхом *особистого* заповнення виборцем бюлетеня у спеціальній кабінеті, обладнаній у приміщенні для голосування, та *особистого* вкидання бюлетеня виборцем у виборчу скриньку²⁶.

Не повною мірою забезпечується дотримання принципу особистого голосування в умовах застосування способів голосування у частково контрольованому середовищі (голосування за місцем перебування виборця чи дострокове голосування). Загрози порушення цієї вимоги пов'язані з недостатнім ступенем організаційного та публічного контролю при заповненні виборчого бюлетеня чи його вкидання у скриньку.

Особливо значні загрози порушення принципу особистого голосування виникають в умовах дистанційних методів голосування²⁷.

Голосування поштою поширене у багатьох європейських державах, хоча, як відомо, цей механізм чутливий до порушень і зловживань. Як зазначає Венеціанська комісія, «до голосування поштою не слід заохочувати у нових демократіях через проблеми їх

²⁶ Виняток із вимоги особистого заповнення виборчого бюлетеня чи особистого його вкидання до виборчої скриньки для виборців з фізичними вадами, які перешкоджають особистому виконанню цих дій, встановлює дозвіл скористатися допомогою іншої особи (за винятком осіб, які мають спеціальний статус у виборчому процесі). Оскільки допомога надається у присутності виборця, який (у міру своїх фізичних можливостей) може контролювати ці дії особи-помічника, вважається, що вимога особистого голосування виборця при цьому не порушується.

²⁷ Венеціанська комісія визнає існування неминучих труднощів з дотриманням основних засад голосування для усіх механізмів дистанційного голосування, зазначаючи: «Переваги та зручність для виборців і тому... їх внесок до досягнення загальної цілі підвищення рівня участі виборців повинні бути збалансовані з неминучими загрозами та ризиками цих систем голосування відсутніх» [129, с.451].

поштових служб, а також інших труднощів, властивих цьому способу голосування, у тому числі підвищений ризик «сімейного голосування»» [1426]; останнє явище є одним із найбільш поширених способів порушення принципу особистого голосування. Тим не менше робляться спроби у рамках цього способу голосування передбачити певні засоби забезпечення особистого голосування, прийнятні для конкретної країни. Так, наприклад, стаття 61g Виборчого кодексу Польщі передбачає, що виборець, який голосує поштою, повинен підписати спеціальний документ, який засвідчує особисте і таємне голосування і який разом із запечатаним конвертом з виборчим бюлетенем надсилається до відповідної дільничної виборчої комісії [1380]. Водночас, як зазначає С. Яворський, виборча комісія не має можливостей перевірити правдивість такого засвідчення, що, взагалі кажучи, робить цей документ чистою формальністю [1381, s.199]. У Німеччині виборець, який виявив бажання проголосувати поштою, отримує персональну «картку виборця», на якій (подібно як у Польщі) зазначає, що він особисто заповнив виборчий бюлетень (див. [1426]). У Великій Британії виборець, який голосує поштою, також засвідчує свою ідентичність, проставляючи особистий підпис та вказуючи дату народження у супровідному документі (див. [129, с.449]). Зауваження щодо гарантій особистого голосування, висловлені С. Яворським щодо регулювання, прийнятого у Польщі, повною мірою стосуються і цих випадків. На наше переконання, відсутність гарантії таємного та особистого голосування за цим механізмом робить його повністю непридатним в умовах України.

Дистанційне електронне голосування супроводжується не меншими загрозами з точки зору забезпечення особистого характеру голосування. Ідентифікація виборця у цьому разі здійснюється програмними методами, як правило, з допомогою паспорта (посвідчення особи), який допускає електронне зчитування інформації, у тому числі проставлення цифрового електронного підпису особи. Таким чином, при цьому відбувається не ідентифікація *особи* виборця, а ідентифікація *документа* виборця, який може перебувати і в чужих руках; можливі наслідки очевидні.

Інститут голосування за дорученням (через представника) також відомий виборчому праву багатьох європейських держав²⁸. Вважається, що цей механізм голосування (як і інші технології «голосування відсутніх», тобто виборців, які з різних об'єктивних причин не мають можливості проголосувати на «своєї» виборчій дільниці) сприяє реалізації активного виборчого права і є засобом підвищення рівня участі громадян у виборах.

Голосування за дорученням не відповідає вимозі особистого голосування: при цьому механізмі виборець доручає здійснити волевиявлення замість себе іншій особі. Таку точку зору можна вважати загальноприйнятою як нормативно, так і серед науковців.

Вітчизняне виборче законодавство закріплює принцип особистого голосування у формі заборони голосування за інших осіб²⁹ чи передання права голосу іншій особі (див. статтю 8 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 8 Закону «Про вибори Президента України» [739], статтю 8 Закону «Про місцеві вибори» [808]), тим самим виключаючи можливість голосування за дорученням.

Російський Федеральний закон «Про основні гарантії...» містить аналогічне формулювання, яке поєднує вимогу особистого голосування і заборону голосування за інших, у частині четвертій статті 64 «Порядок голосування» [582] (таке ж положення містять частина дев'ятого статті 81 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної

²⁸ Голосування за дорученням передбачене, зокрема, виборчим законодавством Бельгії, Іспанії, Нідерландів, Франції, Швеції та деяких інших країн.

²⁹ Венеціанська комісія, цитуючи норми вітчизняного виборчого законодавства, перекладає український термін «голосування за іншу особу» (як позначення одного з видів протиправного голосування) як «*voting by proxy*» (параграф 90 Спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПШ 2013 р. [1369]), тобто тим же терміном, що й «голосування за дорученням». Цим фактично визнається відсутність характеру особистого голосування у всіх випадках голосування через іншу особу.

Думи...» [575], частина восьма статті 69 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Таке ж розуміння змісту вимоги особистого голосування висловлюють російські науковці, зазначаючи: «Принцип особистого голосування забороняє голосування батьків за своїх дітей, також голосування за дорученням» [1158, с.15]. У такому ж сенсі розуміють вимогу особистого голосування (щоправда, в контексті забезпечення таємного голосування) киргизькі правознавці (див. [406, с.23]). На думку німецьких науковців Д. Нолен та Ф. Гротца, «голосування за дорученням може бути досить проблемним з точки зору демократичної теорії, оскільки у цьому випадку немає гарантії, що голос, поданий представником, а отже, можливо, навіть результати виборів, відображає волю самого виборця» [1459, р.69].

По суті, тут також виникає ситуація конфлікту прагнення максимального забезпечення можливості реалізувати право голосу якнайширшим колом його носіїв та вимоги, щоб ці виборці голосували особисто. Комітет Міністрів Ради Європи оцінює цей конфлікт через співвідношення принципу особистого голосування з іншими принципами виборчого права: «Деякі держави-члени допускають процедури голосування, при яких забезпеченню доступності, принципу загальності [виборчого права. – Ю.К.] надається пріоритет перед принципом особистого голосування, і тому дозволене, наприклад, голосування за дорученням» [1422, р.32]. Слід, проте, зазначити, що голосування за дорученням лише дуже формально забезпечує дотримання принципу загального виборчого права, оскільки реально виборець, який надав доручення, сам не голосує. Тому це не можна вважати забезпеченням участі громадян у голосуванні, оскільки особисте суб'єктивне право голосу як політичне право не може бути реалізоване через доручення. Голова Виборчої комісії Австрії Г. Венда зазначає: «Право голосу завжди є особистим, тобто жодне голосування за дорученням не допускається» [1462, р.149]. На підставі принципу особистого голосування забороняє голосування за довіреністю чи через представників виборче законодавство Фінляндії [1041, с.235].

Не можна також стверджувати, що принцип загального виборчого права реалізується через реальну участь виборців у голосуванні. Вище ми дійшли висновку, що цей принцип полягає в окресленні якнайширшого кола носіїв права голосу (через заборону дискримінаційних цензів), однак він не пов'язаний із рівнем участі у голосуванні: абсентеїзм не є порушенням принципу загального виборчого права. Тому єдиною реальною метою цього способу голосування є підвищення рівня участі у голосуванні, причому підвищення формальне (як збільшення кількості поданих голосів, а не реальної участі виборців).

Польське виборче законодавство містить вимогу особистого голосування, однак робить застереження щодо голосування за дорученням (див. статтю 2, § 1 статті 38 Виборчого кодексу [1380]); можна стверджувати, що такий підхід означає відмову від визнання цієї вимоги як принципу (засади). Крім того, як зазначає С. Яворський, «за особисте голосування законодавець наказує приймати також голосування поштою» [1381, s.149]. Польські правознавці неодноразово висловлювали позицію, що голосування за дорученням не можна вважати особистим голосуванням [1346, s.90; 1354, s.170; 1381, s.149; 1455, s.48]. А. Раковська слушно пояснює цю суперечність відмінністю природи такого представництва від цивільноправового мандату: «Наскільки у цивільному праві інституція представника сконструйована так, що надає примат волі поручителя, настільки у виборчому праві воля того, хто надає повноваження, не охороняється жодним чином і через це втрачає будь-яке значення» [1419, s.74]. К. Скотніцький вважає помилковим перенесення «елементів цивілістичної концепції представництва до інституції публічного права, яка дійсно демонструє певну подібність до неї і напевно має походження від неї, однак є принципово іншою» [1435, s.123].

Останні зауваження вважаємо цілком обґрунтованими та вирішальними. У такій ситуації голосування (реальне волевиявлення) здійснює не виборець, а його представник за дорученням. Твердження про те, що волевиявлення при голосуванні за дорученням має особистий характер, є внутрішньо суперечливим. Якщо виходити з презумпції, що представник виражає волю виборця, то голосування не має особистого характеру (сам виборець не фіксує свого волевиявлення в бюлетені). Якщо таке голосування вважати особистим, це змушує визнати, що голос (волевиявлення при заповненні бюлетеня) належить не виборцю, а його представнику, що зовсім не відповідає цілям цього інституту.

Специфічною у цьому контексті слід визнати позицію Конституційного трибуналу Польщі. Оцінюючи інститут голосування за дорученням, Трибунал дійшов висновку про припустимість голосування за дорученням, оскільки засада безпосередності виборів означає «одноступеневість виборчого акту і не містить вимоги особистого голосування, з якою могло б колідувати голосування через представника» (цит. за [1245, s.106]; див. також [1381, s.22]).

Цілком погоджуючись із твердженням про те, що особисте голосування не пов'язане із принципом прямих виборів, тим не менше, вважаємо допущення відмови від вимоги особистого голосування як правового принципу істотно послаблює гарантії вільних і чесних виборів, надаючи лише позірне підвищення рівня участі виборців у голосуванні. Зокрема, такий компроміс (а отже, запровадження голосування за дорученням) вважаємо неприйнятним в умовах України.

7.4. ПРИНЦИП ОДНОРАЗОВОГО ГОЛОСУВАННЯ

Вимога одноразового голосування виборця не привертає достатньої уваги ані законодавців, ані науковців. Така вимога відсутня у зобов'язальних міжнародно-правових актах, які встановлюють загальновизнані основні принципи виборчого права. Лише деякі акти м'якого права звертають увагу на необхідність протидіяти протиправному кратному голосуванню виборців. Так, Декларація про критерії вільних і чесних виборів, прийнята Міжпарламентським союзом у 1994 р., вимагає від держав «забезпечити чесність голосування шляхом вжиття відповідних заходів для запобігання кратного голосування виборців» [1313]. Кодекс належної практики у виборчих справах [363] не торкається проблеми одноразового голосування; однак в інших документах Венеціанська комісія стверджує: «Повинні існувати запобіжники проти кратного голосування» [1426, p.14].

У вітчизняних законодавчих актах вимога одноразового голосування не викладена прямо; вона фіксується опосередковано через встановлення обов'язку одноразового включення виборця до реєстру виборців (пункт 5 частини першої, частина шоста статті 3 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773]) чи включення до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці (частина друга статті 39 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина третя статті 31 Закону «Про вибори Президента України» [739]).

У Російській Федерації аналогічне положення містять частина десята статті 17 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], частина перша статті 17 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частина десята статті 27 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]. Саме на таке розуміння вимоги одноразового голосування звертають увагу російські дослідники (див., наприклад, [1187, с.72]).

Цікаво, що вимозі одноразового голосування приділив увагу британський законодавець. Так, частина друга статті 1 Акту про представництво народу прямо вказує, що ніхто не може проголосувати «більше одного разу в тому ж окрузі на будь-яких парламентських виборах і більше ніж в одному виборчому окрузі»; частина друга статті 2 встановлює аналогічну вимогу щодо голосування на місцевих виборах [1427].

Виборчий кодекс Польщі, як і українське виборче законодавство, містить вимогу одноразового включення виборця до реєстру³⁰ чи до списку виборців (§ 3 статті 18, § 2 статті 26 кодексу [1380]). Проте поруч із цими нормами у кодексі міститься також цілком ясне і пряме вираження вимоги, яку тут розглядаємо: стаття 3 кодексу проголошує «У тих же виборах голосувати можна тільки один раз» [1380]. Розміщення цієї статті у розділі «Загальні засади», взагалі кажучи, має засвідчувати, що польський законодавець розглядає цю вимогу як один із принципів (засад) виборчого права. Однак доктринальне розуміння цієї вимоги у польському праві зовсім інше. Так, А. Кіселевіч, коментуючи цю статтю, вважає, що у цій нормі «сформульована... засада: один виборець – один голос...», чи, інакше, засада рівних виборчих прав у формальному значенні» [1381, s.23]; слушно пов'язуючи з цією вимогою приписи щодо одноразового включення виборця до реєстру і до списку виборців, науковець і ці вимоги вважає наслідком формальної рівності права голосу [1381, s.94-95].

Подібну точку зору свого часу висловлювали Ю. Тодика та О. Бандурка, які відносили вимогу одноразового включення виборця у список виборців до гарантій рівного виборчого права [1117, с.15]. У такому ж контексті вимоги рівного виборчого права розуміє одноразовість включення до списку виборців М. Рябець [254, с.22]. На думку О. Марцеляка, встановлена законом можливість виборця використати свій голос лише на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців, унеможливує його голосування більше одного разу [512, с.249].

Не заперечуючи певного змістовного зв'язку між вимогою рівної кількості голосів у виборця та вимогою одноразового голосування (у тому числі у формі одноразового включення виборця до списку виборців), вважаємо, що твердження про еквівалентність цих вимог чи включення вимоги одноразового голосування до складу принципу рівного виборчого права не обґрунтоване. Це тлумачення провокується практикою виборчих систем, у рамках яких кожен виборець має один голос; дійсно, в умовах такої виборчої системи наявність одного голосу кількісно збігається з вимогою одноразового голосування; порушення одноразовості голосування означало б протиправне кратне голосування³¹ виборця (тобто подання ним більше ніж одного голосу, права на які у нього немає). Такі системи найбільш поширені, однак не вичерпують усього різноманіття виборчих систем. Добре відомі виборчі системи (наприклад, німецька змішана система або система паралельного змішування, що передбачена чинним виборчим законодавством України для парламентських виборів), в умовах яких принцип рівного виборчого права у формальному аспекті забезпечується наявністю у кожного виборця більшої, але рівної кількості голосів – як правило, двох (більш детально див. підрозділ 3.2.1). Таке право на два голоси на тих же виборах не можна назвати плюральним вотумом (через різний зміст двох волевиявлень). У рамках виборчої системи такого типу *принцип одноразового голосування вимагає, щоб усі голоси, які легально належать виборцю, були подані одночасно і в одному місці* (на одній виборчій дільниці, де виборець включений до списку виборців). Саме таке формулювання змісту принципу одноразового голосування є найбільш загальним і застосовним в усіх випадках.

³⁰ У Польщі реєстри виборців ведуться у кожній гміні (територіальній громаді) окремо; таким чином, ця вимога означає, що виборець може бути включений до реєстру виборців лише в одній адміністративно-територіальній одиниці найнижчого рівня.

³¹ Науковці розрізняють два види легального кратного голосування виборця – *плюральний вотум*, який полягає у праві деяких виборців на два або більше голосів на одній виборчій дільниці, та *багаторазове голосування*, яке дозволяє деяким виборцям голосувати на тих же виборах на різних виборчих дільницях (див. [1253, s.133]). У першому випадку вимога одноразового голосування була природною і дотримувалася (усі наявні голоси виборець подавав одночасно). У випадку багаторазового голосування вимога одноразовості у принципі не могла бути дотримана. Обидва ці види легального кратного голосування мають лише історичне значення і сьогодні не застосовуються.

Зауважимо, що вимога одноразового включення виборця до реєстру виборців чи списку виборців може розглядатися як *прямий наслідок* принципу одноразового голосування³²: якщо виборець включений до списку виборців лише на одній виборчій дільниці, він може подати усі свої голоси тільки на цій дільниці. Ця вимога дуже важлива як одна з двох взаємно доповняльних засад формування і функціонування реєстру виборців; зокрема, вона вимагає постійного контролю щодо виявлення та усунення кратних записів стосовно одного виборця у базі даних такого реєстру³³ (див. частину п'яту статті 13 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773]).

Проте існує певна конкуренція двох вимог – принципу загального виборчого права, яке вимагає включення до реєстру *усіх* виборців, та принципу одноразового голосування, який вимагає, щоб кожен виборець був включений до реєстру *лише один раз*. Цю суперечність, яка найбільше відображається на технологічному забезпеченні реєстру виборців, однак має правову природу, слід розглядати як приклад колізії двох принципів права (див., зокрема, [1377, р.16]). На «конфлікт у виборчому законодавстві між принципами однократності включення виборця до Реєстру (уточненого списку виборців) і правом виборця на голосування» цілком слушно вказує також М. Смокович; проте ми не можемо погодитися з критикою науковцем позиції судів, які «надають перевагу принципу однократності включення виборця до Реєстру», тоді як, на думку науковця, «визначальним у цих відносинах повинно бути забезпечення реалізації права голосу громадян» [1032, с.16]. Як уже зазначалося, такий конфлікт двох принципів має бути розв'язаний шляхом взаємного узгодження їх вимог, без відмови від жодного з них. Тому застосування обох принципів повинно бути взаємоузгодженим у кожному конкретному випадку з урахуванням обставин справи: за умов гарантії включення запису виборця до Державного реєстру виборців принцип одноразового включення не може бути проігнорований, особливо беручи до уваги, що кратне включення виборця є протиправним і породжує небезпеку виборчих фальсифікацій, тобто порушення принципу чесних виборів.

Однак сама по собі вимога одноразового включення виборця до списку виборців лише на одній виборчій дільниці не гарантує дотримання принципу одноразового голосування: неважко бачити, що це формально не вимагає, щоб виборець подав усі свої голоси одночасно. Іноді одночасність подання виборцем обох наявних у нього голосів забезпечується технологічно тим, що обидва волевиявлення здійснюються виборцем за допомогою *одного* виборчого бюлетеня, як це має місце у Німеччині. Наявність двох бюлетенів, як на парламентських виборах в Україні в умовах виборчої системи «паралельного змішування», технологічно не гарантує цього. Проте можливість подання тим же виборцем кожного зі своїх голосів у різний час створила б значне організаційне ускладнення процедур голосування, якого необхідно уникати.

Принцип одноразового голосування важливий також при проведенні голосування з кількох виборів в один день. Типовим прикладом такої ситуації є чергові місцеві вибори, коли одночасно обираються усі органи місцевого самоврядування³⁴. І в такому випадку

³² Раніше ми вказували на цю вимогу як на передумову дотримання принципу одноразового голосування [558, с.99]. Вважаємо, що обидва формулювання припустимі: можна стверджувати, що одноразовість включення виборця до списків виборців є *необхідною, однак не достатньою умовою* одноразового голосування.

³³ Зауважимо, що цієї мети значно легше досягти у разі функціонування реєстру виборців у вигляді єдиної консолідованої загальнодержавної бази даних, як в Україні (див. статтю 1 Закону «Про Державний реєстр виборців [773]), і вимагає додаткових зусиль і заходів, якщо облік виборців здійснюється у формі багатьох місцевих реєстрів, як це передбачено Виборчим кодексом Польщі (див. статтю 18 кодексу [1380]).

³⁴ Свого часу в Україні традиційно чергові місцеві вибори проводилися одночасно з черговими парламентськими виборами, що робило принцип одноразового голосування особливо важливим. Проте, починаючи з 2010 р., чергові місцеві вибори в Україні проводяться окремо від парламентських. Водночас продовжується практика проведення окремих позачергових чи проміжних місцевих виборів одночасно з виборами народних депутатів України.

принцип одноразового голосування вимагає, щоб усі свої голоси на усіх таких виборах виборець подавав одночасно.

Цікаво, що у польському виборчому праві норма, сьогодні закріплена у статті 3 Виборчого кодексу, є традиційною. За свідченням польських науковців, законодавство про вибори до Сейму та Сенату в редакції 2001 р. (яке діяло до прийняття Виборчого кодексу у 2011 р., що здійснив перехід до виборів senatorів в одномандатних округах) також встановлювало, що виборець може голосувати лише один раз. На той час вибори senatorів проводилися за мажоритарною виборчою системою в багатомандатних округах (з магнітудою від 2 до 4 мандатів), і кількість голосів, які мав виборець, залежала від магнітуди виборчого округу, в якому він голосував. Однак польські дослідники, перебуваючи в полоні уявлень про прямий зв'язок вимоги одноразового голосування з формальною рівністю права голосу, у той час стверджували: «Законодавець, бажаючи зберегти спільне регулювання виборчих процедур до Сейму і до Сенату, змушений був модифікувати класичне формулювання засади “одного голосу” (без сумніву, основним приводом такого стану справ є факт володіння виборцем більшою кількістю голосів на виборах до Сенату)» [1254, s.91]. У більш ранній роботі Є. Бучковський стверджує навіть, що «наявність права на “один голос” означає володіння ним на виборах до того ж органу», що давало можливість вважати, що на виборах до Сенату виборець має лише один голос, який може подавати за двох або трьох кандидатів [1253, s.136, 137].

Сьогодні вибори Сенату проводяться в одномандатних округах, що на практиці знімає проблему кількості голосів у виборців. Однак і в цих умовах подібне розуміння вимоги одноразового голосування у польському виборчому праві погано узгоджується з тим фактом, що вибори до Сейму та Сенату відбуваються одночасно, а отже, голосування на цих виборах відбувається в один день, хоча й різними бюлетенями³⁵.

У зв'язку з такими твердженнями необхідно ще раз уточнити, який зміст має термін «голос виборця» і в чому полягає акт (дія) голосування та момент часу його здійснення. Вважаємо, що не можна вважати голосом виборця заповнений ним бюлетень (що може впливати із наведеної вище інтерпретації Є. Бучковського); технологія голосування може передбачати наявність у виборця двох голосів і подання їх за допомогою одного бюлетеня. Тому *голосом виборця слід вважати кожне його волевиявлення щодо окремих опцій, винесених на голосування (кандидатів, списків кандидатів), яке здійснюється незалежно від інших подібних волевиявлень*. Саме у цьому сенс висловлювань «виборець має один голос» або «виборець має два голоси». Що стосується акту голосування, то за момент голосування (момент завершення подання голосу) слід вважати той момент часу, коли виборець вчиняє незворотну дію, після якої виборець не може відмовитися від голосування чи змінити зміст волевиявлення. При стандартному способі голосування виборця актом голосування є кидання виборцем заповненого бюлетеня у виборчу скриньку; вимога одноразового голосування означає, що виборець одночасно кидає до скриньки усі наявні у нього бюлетені. За такого розуміння твердження Є. Бучковського про «один голос за двох чи трьох кандидатів» на виборах до Сенату (до 2011 р.) слід визнати некоректним. Таким чином, *de facto* польське виборче законодавство, яке на виборах до Сенату не застосовує принцип рівного виборчого права (див. статтю 97 Конституції РП [1384]), передбачило для випадку наявності у виборця декількох голосів чи одночасного проведення різних виборів дотримання принципу одноразового голосування.

Вжите нами застереження «при стандартному способі голосування» щодо визнання актом голосування кидання виборцем бюлетеня у виборчу скриньку тут істотне. На наше

³⁵ Стаття 98 Конституції РП передбачає одночасне проведення виборів до Сейму і Сенату не лише з огляду на однаковий строк повноважень скликань (каденцій) цих органів; відповідно до частини третьої зазначеної статті скорочення каденції (тобто дострокове припинення повноважень із призначенням позачергових виборів) Сейму автоматично має наслідком таке ж скорочення каденції Сенату [1384].

переконавання, не можна визнати обгрунтованою позицію Конституційного трибуналу Польщі, який поширив розуміння моменту подання голосу («подання голосу на виборах настає не в момент заповнення виборцем бюлетеня, а в момент вкидання бюлетеня до виборчої скриньки»), характерне для стандартного способу голосування, на спосіб дистанційного голосування поштою, коли виборчий бюлетень (захищений спеціальним конвертом) вкидає до виборчої скриньки член дільничної виборчої комісії після отримання комісією поштового відправлення виборця (див. [1245, s.109]). К. Скотніцький поставив під сумнів цю позицію, поставивши питання «Чи у випадку голосування поштою поданням голосу не є відправка виборцем зворотного конверта [із заповненим бюлетенем. – Ю.К], оскільки подальші дії з ним є чисто технічними» [1435, s.124-125]. Вважаємо безсумнівною позитивну відповідь на це питання. Дійсно, виходячи із запропонованого нами визначення, відправка конверта із заповненим бюлетенем (тобто із висловленим волевиявленням виборця) є тією необоротною дією, після якої виборець уже не може ані відмовитися від голосування, ані змінити його зміст.

Слід мати на увазі, що альтернативні способи голосування несуть певну загрозу дотримання принципу одноразового голосування, що повинно вимагати спеціальної уваги законодавця та організаторів виборів. На неможливість забезпечення ефективного контролю за однократністю голосування (поряд із іншими принципами виборчого права) при голосуванні поштою звертає увагу О. Шумляк [1225, с.55]. Венеціанська комісія наголошує на необхідності забезпечення запобіжників проти можливого кратного голосування у таких випадках [1426, р.11], оскільки виборець може здійснити спробу скористатися різними способами голосування для здійснення кратного волевиявлення.

У вітчизняній практиці виборів з усіх альтернативних способів голосування сьогодні застосовується лише голосування за місцем перебування виборця. При цьому законодавець передбачає спеціальні заходи, щоб виборець, який голосує за місцем перебування, не зміг повторно проголосувати у приміщенні для голосування. Так, частина шістнадцята статті 86 Закону «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що у випадку, коли виборець, внесений до витягу зі списку виборців для голосування за місцем перебування, прибув у приміщення для голосування, «такому виборцю не можуть бути видані виборчі бюлетені для голосування до повернення членів комісії, які організують голосування за місцем перебування, та з'ясування питання, чи не проголосував цей виборець за місцем перебування» [734]. Таке ж положення містять частина п'ятнадцята статті 77 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина п'ятнадцята статті 78 Закону «Про місцеві вибори» [808].

Важливість вимоги одноразового голосування як для інститутів обліку виборців та списків виборців, так і власне для інституту голосування дає підстави вважати цю вимогу *принципом інституту голосування* і, можливо, зважаючи на існуючий конфлікт з принципом загального виборчого права, який має розв'язуватися за правилами колізії принципів, *принципом виборчого права*. Саме цим обгрутовуються неодноразові пропозиції автора нормативно зафіксувати цей принцип поряд з іншими принципами виборчого права у перших розділах відповідних виборчих законів³⁶.

7.5. ПРИНЦИП ФАКУЛЬТАТИВНОГО ГОЛОСУВАННЯ

Факультативність голосування означає відсутність зобов'язання виборця брати участь у голосуванні. У такому формулюванні при його буквальному розумінні ця вимога викликає певні сумніви щодо доцільності надавати їй статус окремого принципу, навіть

³⁶ Така пропозиція реалізована, зокрема, у проектах Виборчого кодексу, розроблених за участі автора; див. статтю 20 цих проектів [875; 878].

інституційного, не кажучи вже про галузевий. Дійсно, суб'єктивне право голосу означає, що виборець (носії цього права) володіє розсудом щодо користування цим правом, а отже, взагалі кажучи, *факультативність голосування є простим наслідком того, що право голосу є суб'єктивним правом.*

Однак і в нормативному регулюванні, і в доктрині виборчого права існує декілька аспектів, які змушують більш уважно підійти до цієї вимоги.

7.5.1. Зміст принципу факультативного голосування

Насамперед слід зазначити, що у законодавстві часто ця вимога узагальнюється до формули «добровільної участі у виборах» (а не лише у голосуванні), як це сформульовано у статті 5 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] (див. також статтю 5 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину першу статті 5 Закону «Про місцеві вибори» [808]); зміст цієї вимоги законодавець розуміє як заборону примушування до участі чи неучасті у виборах (в цілому, а не лише в голосуванні). Аналогічне розуміння демонструє російський законодавець: частина третя статті 3 Федерального закону «Про основні гарантії...» містить таке ж положення з ідентичним роз'ясненням [582].

За такого формулювання вимога добровільної участі у виборах, як правило, сприймається як складова принципу вільних виборів. Це часто засвідчується законодавчо; так, наприклад, відповідна норма Закону України «Про місцеві вибори» міститься у статті 5 «Вільні вибори» [808]; стаття 7 Кодексу про вибори Республіки Молдова розглядає принцип «вільного голосування» як поєднання вимог добровільності участі у голосуванні та вільного волевиявлення при голосуванні [1302]; стаття 5 Виборчого кодексу Республіки Білорусь визначає зміст принципу вільних виборів як можливість виборця «особисто вирішувати, чи брати йому участь у виборах..., за кого голосувати на виборах» [276]. Таке ж розуміння часто поділяють науковці. Наприклад, А. Георгіца стверджував, що «виборець сам вирішує: чи брати йому участь у виборчому процесі і якщо так, то в якій мірі», і вважав це твердження складовою (аспектом) принципу вільних виборів [156, с.258] (див. також [405, с.30; 518, с.15]). О. Марцеляк навіть висловлює подив, «що український законодавець закріпив окремою статтею добровільність участі у виборах, адже вибори не можуть вважатися вільними ані за умов, коли громадянин примушений до участі чи неучасті у виборах, ані за умов, коли він не може вільно здійснити своє волевиявлення... Це дві сторони одного і того ж правового явища» [512, с.259]. Зауважимо, що здивування цілком обґрунтоване за буквального розуміння вимоги «добровільності участі громадян у виборах».

Аналогічно розуміють відповідну вимогу і російські дослідники, щоправда, з окремими нюансами. Так, А. Борисов розглядає свободу громадянина стосовно «реалізації свого виборчого права» (а не щодо участі у виборах, чим дещо звужується предмет цієї свободи) як певний аспект вільних виборів [97, с.64-65]. І. Видрін більш широко викладає цю тезу: «ніхто не має права чинити вплив на громадянина з метою змусити його до участі чи неучасті у виборах чи перешкодити його вільному волевиявленню» [145, с.22]. Подібно, на думку А. Зінов'єва та І. Поляшової, «добровільність виражається у вільній участі громадян у виборах і передбачає право виборця самому вирішувати питання про доцільність і необхідність участі у виборах, виключає обов'язковість таких дій; за ухилення від участі у виборах для виборця не настає будь-якої відповідальності» [266, с.96]; зауважимо, що у цих висловлюваннях відсутнє пряме пов'язування добровільності участі у виборах і принципу вільних виборів. Однак В. Маклаков повністю їх ототожнює: «Принцип вільних виборів означає, що виборець сам вирішує, чи брати йому участь у виборчому процесі, і якщо так, то якою мірою» [411, с.425].

Однак міжнародні правові інституції розрізняють принцип вільних виборів та вимогу добровільності участі у виборах. За свідченням І. Калініної, Європейська комісія з прав людини (попередник Європейського суду з прав людини) свого часу вказала, що «вільний характер виборів передбачає свободу вибору виборців, а не свободу брати участь у голосуванні» [287, с.57].

На нашу думку, дискусія щодо того, чи вимога *добровільності участі громадянина у виборах* є складовою принципу вільних виборів, дещо безпредметна. Вважаємо, що так сформульована вимога взагалі не може претендувати на роль принципу виборчого права чи його складової.

Для пояснення нашої позиції звернемо увагу, що участь громадянина у виборах може відбуватися у дуже різноманітних ролях: громадянин може бути виборцем, який голосує на виборах, однак також може бути кандидатом, який балотується на відповідних виборах, членом виборчої комісії, офіційним спостерігачем, спеціальним представником суб'єкта виборчого процесу (довіреною особою кандидата, уповноваженою особою політичної партії), а також може брати участь у передвиборній агітації. Формула «участь громадянина у виборах» охоплює усі ці випадки. Якщо не розглядати реалізацію громадянином права голосу (цей випадок нижче розглянуто більш детально), в усіх інших випадках громадянин реалізує своє пасивне виборче право (якщо бере участь у виборах як кандидат) або, в інших випадках, похідні виборчі права. *Усі зазначені права є суб'єктивними правами громадянина, а отже, з їх природи випливає, що громадянин реалізує їх на свій розсуд, вільно, без примусу.* Тому заборона змушувати виборця до участі у виборах у будь-якій із таких ролей не є окремим принципом; її слід розглядати як загальну *заборону порушувати відповідні суб'єктивні права громадян.* У цьому сенсі така заборона є безпосереднім наслідком однієї із складових принципу верховенства права – поваги до прав і свобод людини і громадянина.

Дещо складніша ситуація із добровільністю реалізації власне права голосу. Зауважимо, що деякі науковці, хоча й ототожнюють нормативну вимогу добровільної участі громадян у виборах з принципом вільних виборів, розуміють її у вузькому сенсі – тільки стосовно права голосу. Так, Ю. Тодика та О. Бандурка стверджували: «вибори являються вільними. Це значить, що ніхто не може примушувати громадянина йти чи не йти голосувати» [1117, с.18]. Однак для права голосу також мали б бути справедливими наведені вище аргументи, які пов'язують свободу участі у голосуванні з самою природою суб'єктивного права голосу. Такі міркування були б цілком прийнятними у межах національного (зокрема, вітчизняного) виборчого права, в рамках якого участь у голосуванні є реалізацією суб'єктивного виборчого права. Проте у порівняльно-правовому аспекті слід зазначити, що картина значно багатша.

7.5.2. Принципи факультативного та обов'язкового голосування

Хоча участь у голосуванні у більшості європейських держав розглядається як *право* громадян, деякі держави вважають, що голосування на виборах є *громадянським обов'язком*³⁷. У таких державах участь виборців у голосуванні на виборах є обов'язковою, а не факультативною (т. зв. *обов'язковий вотум*); деякі з цих держав навіть встановлюють санкції за неучасть у голосуванні [1446, р.38]. Цікаво, що при цьому голосування виборця розглядається двояко – і як його суб'єктивне право, і як громадянський обов'язок. Так, частина друга статті 49 Конституції Португалії стверджує: «Право голосу здійснюється

³⁷ Сьогодні в Європі – це Бельгія, Греція, Італія, Кіпр, Ліхтенштейн (для виборців у межах держави), Люксембург (виборці до віку 70 років), Португалія, Туреччина, а також окремі землі Австрії та окремі кантони Швейцарії; до 1967 р. голосування було обов'язковим у Нідерландах [1350, р.41-42].

особисто і становить громадянський обов'язок» [1306]. Таке подвійне розуміння (суб'єктивне *право* і одночасно *обов'язок* громадянина) слід визнати дещо суперечливим.

Як вказує В. Шаповал, «ще наприкінці XVIII ст. ...була висунута теорія виборчого права як соціальної функції. Адепти цієї теорії стверджували, що індивіди голосують на виборах не в реалізацію якогось власного права, а в здійснення суспільного інтересу» [1194, с.315]. Такі уявлення стали панівними серед теоретиків державного права на межі XIX-XX ст. Так, російський правознавець початку XX ст. Л. Шалланд зазначав: «Виборче право нині розуміється як *публічна функція*, як суспільний обов'язок, що покладається державою на громадян» [1186, с.87]. І. Мейєр у 1901 р. стверджував: «Тепер навряд чи знайдуться захисники природноправових поглядів про очевидне право кожного бути виборцем... У науковій літературі... панує погляд, який розглядає виборче право як суспільну функцію» [524, с.1]. Така позиція була послідовною: голосування розглядалося не як право, а як обов'язок виборця.

Однак і в той час існувала (хоча й не була достатньо поширеною) протилежна позиція. Так, російські правознавці В. Дунаєв та І. Нікітський у 1909 р. стверджували: «Виборче право є, згідно з загальним правилом, право, а не обов'язок; тому ніхто не може бути примушений до подачі свого голосу» [220, с.106].

У другій половині XX ст. ситуація змінилася кардинально: тепер право голосу повсюдно вважається основним політичним суб'єктивним правом громадян, його наявність – визначальною характеристикою політичної дієздатності громадянина, а здійснення цього права – формою реалізації суверенітету народу в умовах режиму представницької демократії. Як зазначає Є. Танчев, сьогодні «адвокати обов'язкового голосування аргументують тим, що рішення, які приймає демократично обраний уряд, є більш легітимними, якщо у виборах бере участь вища частка населення. ...Якщо демократія керована народом, презюмується залучення усього народу, і тоді існує відповідальність кожного громадянина за обрання своїх представників» [1446, р.39]. Однак цей політичний за своєю природою аргумент дуже умовний. Участь усіх без винятку виборців у голосуванні на виборах взагалі є недосяжною метою, і мова, по суті, може йти лише про відносно вищий чи нижчий рівень участі громадян у виборах.

Зауважимо, що зобов'язальний характер голосування, прийнятий у деяких традиційно демократичних державах, ставить під питання реальний зміст активного виборчого права. Вище ми стверджували, що такий зміст прийнято розуміти як *право голосу*, право брати участь у голосуванні (див. підрозділ 2.1.2). Якщо ж голосування є обов'язком, слід визнати, що активне виборче право, існування якого не заперечується і в цьому випадку, повинне мати дещо інший зміст або обсяг.

У пошуках змісту та обсягу активного виборчого права в умовах обов'язкового вотуму знову звернемося до правової позиції Європейської комісії з прав людини, яка, за свідченням О. Марцеляка, «зазначила, що обов'язок брати участь у голосуванні сумісний з положенням ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основних свобод» у сенсі вільних виборів, якими «слід визнати вибори, на яких акт голосування дає можливість вільного вибору» [512, с.262-263]; на думку Комісії, «виборець, який не хоче реалізувати своє право голосу чи не знаходить кандидата, за якого він хотів би проголосувати, завжди має можливість подати порожній чи недійсний бюлетень» [287, с.57]. Отже, *змістом права голосу за обов'язкового вотуму стає правова можливість здійснювати вибір об'єкта власної підтримки* – кандидата, партію чи список кандидатів з числа запропонованих опцій, але не можливість брати участь у голосуванні. Це дещо звужує обсяг активного виборчого права порівняно з умовами факультативного голосування, в яких до змісту цього права природно відноситься перш за все розсуд його носія щодо його реалізації взагалі. Водночас немає підстав стверджувати, що лише вимога

факультативного голосування відповідає принципу вільних виборів. Нагадаємо, що у відношенні до активного виборчого права цей принцип містить дві вимоги – вільного формування і вільного вираження волі виборців (див. підрозділ 4.1). Перша з цих вимог не стосується акту голосування; друга ж вимога якраз і означає вільний вибір щодо підтримки тих, хто балотується на виборах.

Таким чином, *роль принципу факультативного голосування (добровільної участі у голосуванні) чи його альтернативи – принципу обов'язкового голосування – полягає у визначенні змісту та обсягу активного виборчого права громадян. У першому випадку це суб'єктивне право розглядається як право голосувати, воно має повний обсяг, який включає як можливість брати чи не брати участь у голосуванні на власний розсуд його носія, так і можливість робити власний вибір серед альтернативних опцій, винесених на голосування. У випадку обов'язкового голосування активне виборче право зводиться лише до другої правової можливості.*

Вимогу обов'язкового голосування часом пов'язують з ідеєю «учасницької» (партиципаторної) демократії (див. [1018, с.145]), яка стверджує необхідність якнайширшої участі громадян у політичних процесах, зокрема, їх участі у виборах і вважається доповняльною до представницької демократії [1304, р.10]. Кількісним виміром «учасницького» характеру виборів вважається показник рівня участі громадян у виборах, виражений у відсотку тих, хто голосував на виборах, по відношенню до загальної кількості зареєстрованих виборців. Як зауважує Є. Танчев, «не дивно, що інституціалізоване обов'язкове голосування пов'язується з вищим рівнем участі, хоча в дійсності цей зв'язок виявляється реальним, лише якщо зобов'язання підкріплене ефективними санкціями за неучасть у голосуванні» [1446, р.21].

Проте вимога обов'язкового вотуму поступово звужує сферу свого застосування. Аргументованих заперечень щодо нормативного зобов'язання виборця голосувати на виборах достатньо багато. Цікаві міркування наводили В. Дунаєв та І. Нікитський ще у 1909 р.: «При таємному голосуванні немає засобів змусити громадян вкидати в скриньку заповнені бюлетені» [220, с.106]; таким чином, таємне голосування, по суті, вихолощує обов'язковий вотум, який стає простою формальністю. Однак голосування незаповненим (недійсним) бюлетенем³⁸ є не єдиною і не найбільшою проблемою обов'язкового вотуму. Є. Танчев вказує, що «примус населення до голосування виражається у збільшенні кількості недійсних чи незаповнених бюлетенів порівняно із країнами, які не мають нормативно встановленого обов'язкового голосування. Іншим наслідком зобов'язального голосування є відносно високий рівень “випадкових голосів”» [1446, р.39]. Австралійський³⁹ політолог Е. Браун свого часу влучно зауважив: «Ви можете, звичайно, змусити голосувати виборця, який цього не хоче або є апатичним. Але ви не можете зробити так, щоби його голосування що-небудь означало... Пасивні виборці, коли їх юридично змушують голосувати, стають легкою здобиччю демагогії» [1251, р.204]. Практика проведення виборів у європейських державах з обов'язковим вотумом засвідчує зростання підтримки радикальних та екстремістських партій, що пов'язують з протестним голосуванням виборців, які в умовах факультативного голосування просто не прийшли б на виборчі дільниці.

Аксіологічний аргумент проти обов'язкового вотуму полягає в тому, що він несумісний із свободою: «голосуванню не властиве зобов'язування, і законодавчий примус порушував би свободу громадянина, пов'язану з демократичними виборами» [1446, р.39]. Таким чином, принцип факультативного голосування є ще одним (поряд із принципом вільних виборів) проявом («проекцією») загальноправового принципу свободи на галузь виборчого права (точніше, на інститут голосування). Взаємозв'язок цих двох принципів

³⁸ Зауважимо, що деякі держави вважають незаповнений бюлетень дійсним; див. [207, с.309].

³⁹ Австралійський Союз також належить до держав з обов'язковим голосуванням.

пояснюється їх спільним джерелом – принципом свободи; проте у рамках системи виборчого права ці два принципи взаємно незалежні. Таким чином, нормативне встановлення обов'язкового вотуму в окремих державах не порушує принципу вільних виборів, однак означає відмову від вимоги добровільного голосування.

7.5.3. Факультативність голосування та бар'єр участі

Прийняття вимоги факультативного голосування має подальші правові наслідки у частині критеріїв встановлення дійсності виборів. Деякі країни встановлюють обов'язковий бар'єр участі у голосуванні⁴⁰ (як правило, не менше 50 % від кількості виборців, включених до списків виборців у відповідному виборчому окрузі) для визнання виборів такими, що відбулися.

Прикладами запровадження бар'єра участі можуть бути положення виборчого законодавства Білорусі (див., наприклад, частину третю статті 79, частину третю статті 82 Виборчого кодексу Республіки Білорусь [276]) чи Молдови (стаття 91 Кодексу про вибори Республіки Молдова передбачає визнання виборів такими, що не відбулися, «якщо у них взяло участь менше половини осіб, включених до списків виборців» [1302]). Венеціанська комісія звертає увагу на те, що при встановленні такого бар'єра необхідно точно визначити, що розуміється під поняттям «участь» [207, с.311].

Вітчизняне виборче законодавство теж свого часу встановлювало такий бар'єр участі (див. частину третю статті 43 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. [728]), успадкувавши ці норми від радянського виборчого законодавства (див. частину четверту статті 55 Закону СРСР «Про вибори народних депутатів СРСР» [727], частину четверту статті 50 Закону УРСР «Про вибори народних депутатів УРСР» 1989 р. [735]). Однак під час виборів народних депутатів України 1994 р. бар'єр участі себе повністю дискредитував, оскільки (разом з деякими іншими законодавчими положеннями) став причиною стійкої нерезультативності виборів у багатьох округах (див. [82, с.15-16]). Після 1997 р. бар'єр участі відсутній у вітчизняному виборчому законодавстві⁴¹.

Вітчизняні науковці обґрунтовують відмову від встановлення бар'єру участі виборців у голосуванні посиленням на принцип вільних виборів, хоча по суті керуються аргументами факультативного голосування. Так, А. Георгіца стверджував: «Звідси [з принципу свободи участі у голосуванні. – Ю.К.] випливає, що при визначенні результатів виборів не треба брати до уваги, який відсоток виборців проголосував» [156, с.258]. В. Кравченко вказує: «При встановленні результатів вільних виборів не враховується, яка частка виборців взяла участь у голосуванні, а отже, вибори вважаються такими, що відбулися, якщо проголосував хоча б один виборець» [404, с.23]. На думку В. Погорілка та М. Ставнійчук, «послідовна реалізація принципу вільних виборів передбачає, що при визначенні їхніх результатів не береться до уваги відсоток участі громадян у виборах» [126, с.91], хоча фактично тут має місце послідовна реалізація принципу факультативного голосування. У всякому разі слід визнати обґрунтованою позицію Ю. Барабаша, який відзначає «сьогодні виборче законодавство не передбачає мінімально необхідної явки виборців... Таку ситуацію не слід розглядати як вихід за межі демократичної організації

⁴⁰ Іноді такий бар'єр вважають різновидом легальних бар'єрів (див., зокрема, [207, с.309]), більш поширений різновид яких стосується допуску партій (списку кандидатів) до розподілу мандатів (див. [322, с.22-23]).

⁴¹ Положення про 50-відсотковий бар'єр участі виборців дещо несподівано було відновлено у Законі «Про вибори народних депутатів України в редакції 2007 р. стосовно позачергових виборів (див. частину дев'яту статті 102 зазначеного Закону [732]). Причиною такого кроку стали політичні сподівання правлячої більшості у Верховній Раді України скликання 2006 р. на те, що позачергові вибори 2007 р., підстави призначення яких були спірними, можуть не відбутися через низьку участь громадян. Ці сподівання не виправдалися, і в наступних редакціях виборчого закону така норма більше не з'являлася.

виборчої кампанії. Рівень легітимності (з точки зору конституційного права) особи, обраної на виборах, у яких взяло участь 30-40 % виборців, нічим не менший від ситуації, коли участь у голосуванні взяла абсолютна більшість громадян, наділених активним виборчим правом» [434, с.505].

Найбільш радикальна позиція у цьому відношенні належить О. Лавриновичу, який, виходячи з конституційного положення, що обирати владу – це право, а не обов'язок (тобто, по суті, визнаючи принцип факультативності голосування, заснований на дискреційному характері користування конституційним правом голосу), робить обґрунтований висновок про «неконституційність, а отже необхідність усунення відсоткового бар'єру участі громадян у виборах як обов'язкової умови для визнання виборів чинними» [472, с.11]. Проте подальше узагальнення цієї позиції щодо існування «правового конфлікту між конституційним правом громадян обирати і бути обраним і можливістю визнання виборчими комісіями виборів недійсними», тобто неконституційності визнання виборів недійсними з будь-яких підстав [472, с.8, 11] слід визнати безпідставним: можливість визнання результатів виборів недійсними у разі істотних правопорушень, що вплинули або могли вплинути на результати виборів, є складовою принципу чесних виборів.

Норма, що встановлювала бар'єр участі виборців у голосуванні («поріг явки» у російській термінології), у Російській Федерації існувала до 2006 р. [97, с.652] і була критикована російськими правознавцями. Так, С. Князев стверджував: «такий підхід і федерального, і регіонального законодавства до встановлення підсумків виборів суперечить їх вільній організації та проведенню, оскільки фактично становить реально існуючий механізм непрямого примусу виборців до участі у виборах»; проте ця аргументація науковця також ґрунтується на принципі вільних виборів: «Послідовна реалізація принципу свободи виборів передбачає, що при встановленні їх результатів не слід брати до уваги, який відсоток виборців проголосував: якщо хоча б один проголосував, то вибори відбулися» [343, с.25]. А. Зінов'єв та І. Поляшова також ставлять під сумнів відповідне положення: «якщо участь у виборах є добровільною, то чи можна їх юридичну результативність пов'язувати з обов'язковою явкою встановленої кількості виборців» [266, с.97]. Водночас Ю. Веденєєв та В. Лисенко вважають, що через виборчий процес не лише формуються інститути публічної влади, але й забезпечується легітимний і представницький характер виборних органів; на їх думку, ці політико-правові якості демократії безпосередньо пов'язані з юридично фіксованою квотою участі виборців у виборах [271, с.19].

Бар'єр участі практично відсутній у виборчій практиці європейських держав. Цікаво, що він не встановлюється і у випадку обов'язкового вотуму, очевидно, виходячи з презумпції, що така вимога забезпечує достатньо високу участь виборців у голосуванні.

Взагалі кажучи, політологи та політики визнають проблему зниження активності громадян при проведенні виборів в умовах усталеної демократії. Як зазначав А. Лійпгарт, «низька явка є серйозною демократичною проблемою, оскільки означає нерівноправну участь громадян у виборчому процесі і як наслідок нерівноцінний політичний вплив» [1395, р.2]. Форум «За майбутнє демократії», який відбувся у 2009 р. у Києві, вказав: «Слід вжити заходів для підвищення рівня участі виборців»; проте відповідні заходи, рекомендовані Форумом, мають заохочувальний, а не примусовий характер (достатня поінформованість виборців, створення умов для голосування усіх виборців, зокрема, осіб з особливими потребами та осіб, позбавлених волі, нейтральна мобілізаційна кампанія щодо участі у виборах) [1304, р.14]. Таким чином, хоча високий рівень участі виборців у голосуванні, без сумніву, бажаний, однак проблема його досягнення – не правова, а політична за своєю природою (юридичної нерівноправності громадян у цій ситуації немає), і має розв'язуватися політичними, методами а не за допомогою правового регулювання.

З цих міркувань некоректною слід визнати спробу Г. Вельямінова пов'язати рівень участі у голосуванні з принципом загального виборчого права через постановку питання: «участь у голосуванні – право чи обов'язок громадянина? Якщо це – лише право, то неминучі казуси низької явки виборців на виборах, а отже, і пряме недотримання їх “загальності”» [115, с.98]. Ми вже звертали увагу, що поняття «загальність виборів» означає зовсім не участь виборців у голосуванні, а проведення виборів на всій території держави. Система принципів виборчого права, як і система міжнародних виборчих стандартів, передбачає вимогу, зокрема, *загального права голосу*, яким його носії користуються на власний розсуд. У зв'язку з цим поділяємо критичне ставлення польського правознавця Б. Банашака до правової позиції Конституційного трибуналу Польщі, який ствердив: «Серед виборчих характеристик конституціедавець у першу чергу завжди вказує, що вибори є загальні, з чого випливає висновок, що загальна участь громадян у виборах складає самостійну конституційну цінність» (цит. за [1245, s.103]), знову ж пов'язуючи принцип загального виборчого права із рівнем участі громадян у голосуванні. Науковець обґрунтовано заперечує таку позицію, стверджуючи: «Стосовно активного виборчого права загальність означає заборону виключення від активної участі у виборах індивідів (громадян) чи суспільних груп, які входять до складу збірною суб'єкта суверенності. Ніколи не пов'язується вона з участю у голосуванні. Хоча рівень участі у голосуванні має значення з політичної точки зору, проте, визнаючи за виборцем право вільного рішення про участь у виборах, конституціедавець... не визнав рівня участі у голосуванні за істотний фактор. Якщо б йому на цьому залежало, він міг би, наприклад, запровадити виборчий обов'язок або передбачити інші розв'язання, які б служили підвищенню рівня участі у голосуванні» [1245, s.103].

Водночас добровільність участі виборців у голосуванні породжує питання, яким чином слід оцінювати позицію тих виборців, хто ухилився від участі у голосуванні, – «як таких, які заздалегідь згідні з будь-якими результатами, чи навпаки, як заздалегідь незгідних, чи, нарешті, просто (найгірший варіант) як цілком байдужих та аполітичних громадян?» [115, с.98]. Вітчизняний законодавець свого часу зіткнувся з цією проблемою, намагаючись нормативно обґрунтувати відмову від встановлення бар'єру участі виборців у голосуванні. У зв'язку з цим у Закон «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. було включене положення: «Вважається, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах» (частина четверта статті 1 зазначеного Закону [729]). Проте Конституційний Суд України визнав цитоване положення таким, що не відповідає Конституції (неконституційним). Суд аргументував свою позицію посиланням на статтю 69 Конституції щодо народного волевиявлення через голосування із залученням принципу особистого голосування, стверджуючи таким чином, що виборці, які не взяли участі у голосуванні, просто не висловили своєї позиції (пункт 6 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. у справі про вибори народних депутатів України [940]). Важливо, однак, що Суд все ж не поставив під сумнів відсутність законодавчого узалежнення дійсності виборів від рівня участі виборців у голосуванні.

7.5.4. Проблема таємності участі виборців у голосуванні

З принципом факультативного голосування часом пов'язують деякі подальші правові наслідки. Так, Венеціанська комісія позитивно оцінила пропозицію щодо заборони «збирати, публікувати або поширювати особисту інформацію про виборців, які взяли чи не взяли участь у голосуванні», вважаючи, що закритий характер цієї інформації дозволяє виборцям уникнути протиправного тиску чи негативних наслідків через свою участь

чи неучасть у голосуванні [136, с.188]. Така позиція Комісії знайшла своє вираження у недавній черговій інтерпретативній декларації до Кодексу належної практики у виборчих справах, пункт А.1 якої стверджує: «Публікації списків виборців, які взяли участь у виборах, слід уникати» [1367].

Слід зауважити, що заборона такої публікації має сенс лише в умовах добровільної участі у голосуванні; очевидно, що в умовах застосування альтернативного *принципу обов'язкового голосування* застосування цієї вимоги стає неможливим. Однак звернемо увагу, що така заборона не може бути настільки категоричною, як це має місце у випадку забезпечення таємності голосування.

Насамперед зауважимо, що участь виборця у голосуванні (акт голосування) полягає у вкиданні заповненого ним виборчого бюлетеня у виборчу скриньку (чи відповідній дії в умовах альтернативного способу голосування). Оскільки при стандартному способі голосування у приміщенні для голосування на виборчій дільниці особа виборця при вкиданні ним бюлетеня у виборчу скриньку не встановлюється, «особиста інформація про виборців, які взяли чи не взяли участь у голосуванні», недоступна. Загрозливими у цьому відношенні є лише усі альтернативні способи голосування.

Завжди документованим (через особистий підпис виборця) є отримання виборцем виборчого бюлетеня (що, взагалі кажучи, не гарантує, що бюлетень буде вкинтий у скриньку); тому можна говорити про заборону чи обмеження поширення особистої інформації про виборців, які *отримали* виборчі бюлетені. З одного боку, певне обмеження доступу до такої інформації після голосування доцільне. Воно неявно передбачене (наскільки це можливо) у вітчизняному виборчому законодавстві через процедуру підрахунку голосів і встановлення підсумків виборів. Відповідно до частини восьмої статті 88 Закону «Про вибори народних депутатів України», ті документи, у яких виборці засвідчували отримання виборчих бюлетенів – списки виборців та витяги зі списку виборців (для голосування за місцем перебування виборців) – після їх опрацювання дільничною виборчою комісією запаковуються. Такі пакети у запечатаному вигляді зберігаються в окружних виборчих комісіях і, відповідно до статті 115 зазначеного Закону, після завершення виборчого процесу передаються до місцевих архівних установ, де зберігаються протягом п'яти років [734] (аналогічні положення передбачені й іншими виборчими законами). Окружна виборча комісія може відкрити пакет зі списком виборців лише у випадку повторного підрахунку голосів; вивчення змісту списків виборців може відбутися також у судовому засіданні при вивченні відповідних доказів як в адміністративному, так і в кримінальному процесі. Зрештою, до архівних матеріалів можуть мати доступ дослідники у порядку, встановленому відповідним законодавством.

Водночас забезпечення доступу до списків виборців і встановлення фактів отримання виборчого бюлетеня конкретним виборцем має істотне значення у день голосування і при встановленні підсумків голосування на виборчій дільниці, насамперед в аспекті боротьби з протиправним голосуванням. Як уже зазначалося, усі альтернативні способи голосування несуть загрозу як кратного голосування, так і голосування замість іншої особи. Проте встановлення таких фактів завжди конкретне (має стосуватися конкретного виборця). Для встановлення випадків протиправного голосування в інтересах дотримання принципу чесних виборів необхідний доступ до відомостей про факти отримання бюлетенів конкретними виборцями («збирання і поширення інформації про виборців, які взяли чи не взяли участь у голосуванні», у термінології Венеціанської комісії) різними суб'єктами – членами виборчих комісій, офіційними спостерігачами і, зокрема, засобами масової інформації. Таким чином, встановлення повної заборони на збирання, поширення і публікацію такої інформації перешкоджатиме боротьбі з виборчими злочинами чи навіть унеможливить встановлення відповідних фактів. Вважаємо, що суспільна потреба

забезпечення чесних виборів у цих випадках повинна переважати загрозу можливого тиску на виборця, пов'язаного лише з його участю у голосуванні (а не зі змістом його волевиявлення).

Деякі науковці пов'язують принцип добровільної участі у голосуванні із добровільністю реєстрації виборців [156, с.259]. На думку А. Зінов'єва та І. Поляшової, «не зовсім ясно, наскільки узгоджується з добровільністю участі у виборах імперативна необхідність обов'язкового включення до списків виборців всіх громадян, які мають право голосу, незалежно від їх бажання» [266, с.97]. З такою позицією не можна погодитися повною мірою. Звичайно, виборець, який не бажає брати участь у голосуванні, цілком легально може не вживати жодних заходів для забезпечення свого включення до реєстру виборців і списків виборців. Проте обов'язок включення виборців до реєстру (повнота відомостей реєстру виборців) стосується не виборця, а держави. Відповідно до відомої асиметрії правовідносин, право голосу виборця породжує обов'язок держави забезпечити усі можливі умови для того, щоб виборець (за своїм бажанням) мав можливість скористатися цим правом; формування реєстру виборців є одним із основних механізмів забезпечення державою такої можливості. Оскільки виборець не може відмовитися від наявного у нього права⁴² (хоча може не бажати ним користуватися), держава не може вважати себе вільною від обов'язку забезпечити умови його здійснення. Саме звідси випливає вимога обов'язкової реєстрації усіх виборців.

⁴² Це твердження базується на природній аналогії з відповідним положенням цивільного права, відповідно до якого «фізична особа не може відмовитися від особистих немайнових прав» (частина третя статті 269 Цивільного кодексу України [1163])

РОЗДІЛ 8. ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС ТА ПРИНЦИПИ ІНСТИТУТУ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

У суспільній свідомості вибори у першу чергу сприймаються як *виборчий процес*, зокрема, як певний проміжок часу, коли держава і суспільство здійснюють певні системні заходи, спрямовані на вираження волі народу щодо формування складу представницьких органів. Вважається, що виборчий процес є невіддільним елементом демократичного розвитку суспільства і держави.

Водночас терміном «виборчий процес» прийнято позначати не лише об'єкт правового регулювання, але й відповідний правовий інститут, тобто систему правових норм, які власне регулюють порядок підготовки і проведення виборів. Цей інститут займає одне з центральних місць серед основних інститутів виборчого права.

Поняття «виборчий процес» широко використовується як науковцями, що досліджують виборче право, так і виборчим законодавством України. За останні десятиліття це поняття практично витіснило значно менш визначений термін «виборча кампанія», який сьогодні не має усталеного змісту. У західній юридичній літературі термін «*electoral campaign*» позначає передвиборчу агітацію; див., зокрема, [1342, p.22; 1439, s.94]. Українські дослідники зрідка використовують термін «виборча кампанія» у сенсі, ідентичному до поняття виборчого процесу [449, с.85]. Проте іноді цьому терміну надається спеціальний зміст: під виборчою кампанією розуміють «сукупність дій і процедур, що здійснюється... суб'єктами і учасниками виборчого процесу... в період від початку офіційного оголошення виборчого процесу і до вступу на виборні пости і посади обраних осіб» [1147, с.10]. Таке поняття, яке охоплює, крім виборчого процесу, деякі додаткові процедури (зокрема, набуття повноважень обраними особами), не можна вважати достатньо конструктивним у рамках виборчого права.

Хоча поняття «виборчий процес» активно використовується російськими правознавцями, російське виборче законодавство практично не знає цього терміна. Так, у Федеральному законі «Про основні гарантії...» його взагалі немає; Федеральний закон «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575] вживає його тільки у вигляді словосполучення «учасники виборчого процесу». Водночас «діяльність з підготовки і проведення виборів» позначена пунктом 19 статті 2 Федерального закону «Про основні гарантії...» поняттям «виборча кампанія» [582]. А. Борисов, коментуючи це положення, намагається поєднати це поняття з виборчим процесом, зазначаючи: «виборча кампанія проводиться виборчими комісіями, в її рамках організується виборчий процес» [97, с.38]. Крім того, в російському виборчому праві поширене також інше розуміння виборчої кампанії – як періоду часу, протягом якого здійснюється підготовка і проведення виборів [179, с.41]. Як бачимо, розуміння змісту терміна «виборча кампанія» в російському виборчому праві не можна вважати усталеним; частково воно перетинається з поняттям «виборчий процес».

Слід зауважити, що науковці інших країн приділяють мало уваги процесуальним аспектам виборів. Так, польські конституціоналісти обмежуються зауваженням, що «вибори – це процес, що складається з багатьох етапів і різних виборчих дій» [1439, s.271]. А. Сокаля використовує термін «виборчий процес», не надаючи йому жодних визначень (див., наприклад, [1437, s.12, 26]).

Отже, на цей час немає єдиного і чіткого розуміння явища виборчого процесу та понять, пов'язаних із ним. Розуміння «виборчого процесу» лише як правового інституту (тобто системи норм права зі спільним предметом регулювання) недостатнє, оскільки не враховує характерних рис об'єктивно існуючого виборчого процесу як суспільно-політичного явища – *предмета регулювання* відповідним правовим інститутом. Таким чином,

точне й однозначне розуміння цього поняття в усіх його аспектах досі недостатньо розроблене наукою конституційного права (і виборчого права зокрема).

Інституту виборчого процесу, як і будь-якому іншому правовому інституту, притаманні власні інституційні принципи. Більше того, це чи не єдиний інститут виборчого права (поряд з інститутом голосування), щодо якого здійснена спроба закріпити нормативно його основні принципи («засади», у термінології законодавця). Перелік таких засад міститься у частині другій статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частині другій статті 11 Закону «Про вибори Президента України» [739], частині першій статті 11 Закону «Про місцеві вибори» [808]. О. Марцеляк слушно зазначає, що «принципи виборчого права певною мірою визначають параметри законодавчого регулювання процесу виборів», однак відносить засади виборчого процесу до системи принципів виборчого права [512, с.224]. Таким чином, можна стверджувати, що місце цих «засад» (які претендують на роль інституційних принципів) у системі виборчого права, їх взаємозв'язок із галузевими принципами виборчого права досліджені фрагментарно.

Проте перш ніж звернутися до змісту і місця принципів виборчого процесу, слід більш уважно розглянути правову природу виборчого процесу у його різноманітних аспектах.

8.1. ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС ЯК ВИД ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ

У науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття «виборчий процес». Так, М. Баймуратов і Б. Кофман вважають виборчий процес «процесуальною основою» виборів [36, с.18]. На думку В. Мусіяки, «виборчий процес – це електорально-правова категорія, що включає в себе систему організаційно-технологічних, політичних і правових відносин, які виникають і розвиваються при підготовці та проведенні виборів» [255, с.26]. Дещо інакше бачить виборчий процес законодавець. Так, частина перша статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» визначає, що виборчий процес – це здійснення відповідними суб'єктами виборчих процедур [734]; це ж визначення повторюють і інші виборчі закони (див. частину першу статті 11 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину першу статті 11 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Таким чином, поняття «виборчий процес» нормативно визначається через інше поняття – «виборча процедура», дефініція якого не надається.

У вітчизняному конституційному праві останнім часом поширене уявлення про виборчий процес як правовий інститут окремої галузі – конституційно-процесуального права (див., наприклад, [352, с.219; 872, с.308; 1132, с.22]); О. Скрипнюк пропонує відносити правовий інститут виборчого процесу до процесуальної частини системи конституційного права України [870, с.65]. Таким чином, виборчий процес розглядається як різновид конституційного процесу (точніше, процесу конституційно-правового) чи, більш загально, *юридичного процесу*.

Дві крайні тенденції у цьому відношенні полягають, з одного боку, у звуженні розуміння виборчого процесу виключно як частини парламентського процесу [716, с.20], що автоматично, однак безпідставно виключає з цієї категорії виборчі процеси президентських та місцевих виборів, а з іншого – у кваліфікації виборчого процесу як *установчого* юридичного процесу [428, с.34], що пов'язано з уявленням про вибори як форму здійснення установчої влади народу [505].

Досить поширена також третя тенденція – ототожнювати виборчий процес з виборами взагалі [126, с.36; 254, с.9; 353, с.7; 1061, с.14]. На противагу цьому Є. Колюшин пропонує розмежовувати відповідні розуміння з протиставленням термінів «вибори» та «виборчий процес»; науковець вважає, що «юридично виборчий процес постає як сукупність процесуальних норм виборчого права» (тобто як правовий інститут), тоді як

«процес, що складається із багатьох дій, процедур, що виконуються у певній послідовності і часі» – це вибори [400, с.111]. Ця пропозиція зводиться до ототожнення виборів у цілому з розумінням виборчого процесу як діяльності уповноважених суб'єктів, що, знову ж, надто звужує саме поняття «вибори». Таке ототожнення викликає у більшості дослідників негативну оцінку (див., наприклад, [1136, с.32; 1170, с.42]), яку ми поділяємо. Адже суть виборів як основної форми волевиявлення народу в умовах режиму представницької демократії самим лише проведенням виборчого процесу не вичерпується. Проте вважаємо обґрунтованою думку, що виборчий процес є процесуально-правовою формою здійснення виборів [1061, с.13]. Можна стверджувати, що вибори і виборчий процес співвідносяться як категорії змісту і форми.

Віднесення виборчого процесу до категорії юридичного (зокрема, конституційно-правового) процесу передбачає розширене розуміння поняття «юридичний процес». Така точка зору існує, хоча й не загальноприйнята. У рамках цього підходу в теорії права існує класифікація цього комплексного поняття «за видами правової діяльності на правотворчий, правотлумачний та правореалізаційний» [869, с.191]. Водночас деякі науковці вважають за необхідне обмежити поняття «юридичний процес» лише до «врегульованої нормами права юрисдикційної діяльності держави... тобто діяльності, спрямованої на вирішення спорів про право і здійснення правового примусу» [179, с.14] («вузьке» розуміння юридичного процесу). Пропонується й інше розуміння, яке пов'язує юридичний процес із здійсненням будь-якої правозастосовної (чи навіть просто правової) діяльності з реалізації матеріально-правових приписів [179, с.16; 266, с.151].

Зауважимо, що в науці адміністративного права розрізняють юрисдикційний і неюрисдикційний процеси за критерієм наявності чи відсутності спору між його сторонами [152, с.55] (див. також [8, с.478], де пропонується розрізняти юрисдикційні та неюрисдикційні «адміністративні провадження»). Узагальнюючи природним чином цей поділ на всю категорію юридичних процесів, насамперед на конституційно-правові процеси, вважаємо за доцільне у межах «широкого» розуміння цієї категорії розмежування юрисдикційних (зокрема, судових) і неюрисдикційних процесів. *Виборчий процес належить до останньої категорії – неюрисдикційних конституційно-правових процесів.*

Не можна погодитися з окремими характеристиками, які приписуються деякими дослідниками виборчому процесу (чи усім юридичним процесам). Так, на думку С. Князева, будь-який юридичний процес (а отже, і виборчий процес), «є юридичним вираженням державно-владної діяльності» [345, с.44]. М. Масловська прямо стверджує, що виборчий процес є правовою формою діяльності держави чи органів держави [519, с.23, 26]. Є. Корчиги вважає одною із визначальних рис юридичного процесу «здійснення в рамках процесу одним або кількома його суб'єктами публічно-владних повноважень, спрямованих на реалізацію державних функцій»; при цьому стверджується, що «у правовідношенні, яким є процес, обов'язковим учасником є державний орган (державні органи), який здійснює в межах цього правовідношення державно-владні повноваження з реалізації покладених на нього державних функцій» [179, с.27, 29]. Таку ознаку *виборчого* процесу науковець вбачає «у формі діяльності спеціальних державних і громадських органів – виборчих комісій»¹ [179, с.33-34]. На нашу думку, кваліфікація, яка пов'язує розуміння виборчого процесу з обов'язковою реалізацією у ньому державно-владних повноважень, фактично повертає нас до вузького розуміння юридичного процесу лише як юрисдикційного²

¹ Зауважимо, що характеристика деяких виборчих комісій як *громадських* органів не вписується у прийняте науковцем розуміння виборчого процесу. Більш детально щодо правового статусу виборчих комісій див. підрозділ 9.1.2.

² Витоки цієї позиції можна знайти у радянській доктрині виборчого права. Так, А. Кім стверджував, що у виборчому процесі реалізуються «організаційні форми правозастосовної діяльності» [303, с.60]. У цьому знаходили свій прояв тенденції «одержавлення» усього суспільно-політичного життя в умовах тоталітарного державного

(правозастосовного) та, стосовно конкретного випадку виборчого процесу, гіперболізує роль виборчих комісій як органів адміністрування виборів. Погоджуючись із тим, що виборчі комісії здійснюють державні функції (див. [80]), і не принижуючи їх значення у виборчому процесі, не можемо, проте, стверджувати, що виборчий процес є юридичним процесом лише завдяки тому, що у його організації беруть участь ці органи: юридично (нормативно) врегульованою є діяльність усіх, насамперед недержавних і невіддільних суб'єктів виборчого процесу, а роль виборців і кандидатів у виборчому процесі є визначальною. З іншого боку, зазначимо, що державно-владні функції у виборчому процесі, без сумніву, здійснюються у першу чергу народом³ (електоратом), який реалізує власне волевиявлення; однак його лише у певному сенсі можна вважати державним органом (див. [224, с.556]).

Самої лише кваліфікації виборчого процесу як різновиду юридичного процесу недостатньо. О. Марцеляк підкреслює існування двох різних розумінь виборчого процесу – діяльнісного та нормативного [512, с.14]. На два подібні підходи вказують також А. Гергіца [156, с.260] та російські дослідники О. Зінов'єв та І. Поляшова; останні, згадуючи дві «трактовки» виборчого процесу – нормативну («підінститут виборчої системи, який є сукупністю юридичних норм різної галузевої належності») та діяльнісну («особливий вид діяльності»), – віддають перевагу нормативному розумінню [266, с.156, 339].

В. Нестерович виокремлює чотири «основні підходи щодо розуміння виборчого процесу»: діяльнісний, в рамках якого виборчий процес не надто послідовно розглядається як «сукупність виборчих дій і виборчих процедур»; системний («сукупність процесуальних норм, які регламентують порядок підготовки та проведення виборів»); історичний, який передбачає розгляд «послідовного проходження виборчих кампаній під час проведення різних видів виборів в Україні»; академічний, який розуміє виборчий процес як «один із напрямів дослідження у юридичній науці, а також як спецкурс навчальної дисципліни» [566, с.377]. Залишаючи тут без коментарів третій та четвертий підходи, вказані науковцем, зазначимо, що перші два в основному відповідають діяльнісному та нормативному розумінню виборчого процесу.

В. Федоренко зазначає, що «категорію “виборчий процес” слід розуміти щонайменше у таких значеннях: 1) як процедурно-процесуальну форму реалізації конституційного права обирати і бути обраним; 2) як систему послідовних процедур (стадій, або етапів) організації та проведення виборів представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування; 3) як структурний елемент багатоаспектної системи конституційного права України» [1136, с.33]. Перше із зазначених розумінь акцентує діяльнісну сторону процесу (реалізація відповідних прав), тоді як друге наголошує на процедурній формі такої реалізації. Що стосується третього (нормативного) розуміння, в його межах В. Федоренко стверджує існування виборчого процесу як самостійного правового інституту конституційного права України [1132, с.22], який «об'єднує в своєму складі й інститути конституційного права, до прикладу, інститут виборів Президента України, інститут виборів народних депутатів України, інститут місцевих виборів та ін.» [1136, с.39].

З останнім твердженням важко погодитися в повному обсязі: у такому розумінні поняття «виборчий процес» стає тотожним поняттю «виборче право», оскільки охоплює увесь масив нормативного регулювання виборів в Україні, якщо під виборами розуміти суспільно-політичні відносини, що «виникають у зв'язку з організацією і проведенням виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [126, с.5]. У зв'язку з цим, поділяючи уявлення про нормативний характер процедурного аспекту ви-

режиму, зокрема, його повна керованість (у тому числі керованість виборчого процесу) з боку влади.

³ Не можемо також погодитися з протилежною точкою зору, згідно з якою «здійснення виборів не має державницької природи» [555, с.87]; таке твердження стосовно основного процесу формування органів влади у демократичній державі виглядає необгрунтованим.

борчого процесу, не можна погодитися із зведенням усього виборчого права до «системи юридичних норм, які регламентують процес формування представницьких органів» [555, с.111] як таким, що надто обмежує природу норм виборчого права до чисто процесуальних, а виборче право – до правового інституту виборчого процесу. Адже виборче право, окрім процесуальних (чи процедурних) норм, містить значний масив матеріальних норм. Співвідношення між виборчим правом і нормативним регулюванням виборчого процесу (*правовим інститутом* виборчого процесу) радше протилежне; воно знаходить свій вияв у структурі виборчого закону, який обов'язково містить поряд із матеріальною також і процесуальну (процедурну) частину, що визначає процедури і механізми позитивної реалізації прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу [312, с.42].

Повертаючись до різних розумінь поняття «виборчий процес», зауважимо, що залишається певна невизначеність щодо двох перших зазначених В. Федоренком способів розуміння виборчого процесу – як послідовності дій уповноважених суб'єктів (*діяльнісне розуміння*) чи як сукупність відповідних процесуальних (процедурних) норм, які регламентують порядок відповідної діяльності (*процедурне розуміння*). Деякі автори протиставляють ці два підходи (див., наприклад, [345]) або дотримуються лише одного з них.

Достатньо часто науковці розуміють юридичний процес як *цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів* [592]. Зокрема, на думку Є. Хрустальова, «виборчий процес є... одним із різновидів людської діяльності... Основу виборчого процесу складає діяльність, яку здійснюють уповноважені на це учасники (суб'єкти)» [1157, с.33]. Діяльнісне розуміння приймає А. Белкін: «виборчий (або виборний) процес становить діяльність (кампанію) з заміщення вакансій як окремих посад, так і в складі колегіальних органів» [57, с.240] (див. також [62, с.77]). На думку В. Барського, «зміст виборчого процесу можна визначити як врегульовану процесуальними нормами конституційного права діяльність суб'єктів та учасників виборчого процесу з підготовки та проведення виборів» [869, с.209]. Діяльнісний підхід бере також за основу А. Георгіца, стверджуючи, що «виборчий процес – це врегульована законом діяльність органів державної влади, організацій, груп та індивідів щодо підготовки та проведення виборів до державних та самоврядних органів» [156, с.260]. В. Нестерович вважає, що виборчий процес є «особливим видом діяльності, яка чітко регламентується виборчим законодавством України» [566, с.375]. О. Скрипнюк розуміє виборчий процес як «діяльність уповноважених суб'єктів з організації та проведення виборів, що реалізується шляхом проведення у визначеній законом послідовності виборчих дій» [1228, с.9]. Певною мірою з діялісним підходом межує бачення виборчого процесу М. Смоковичем, на думку якого, «виборчим процесом є правовідносини, які виникли в результаті здійснення його суб'єктами в межах строків, визначених Законом про вибори народних депутатів, виборчих процедур на етапах виборчого процесу» [1030, с.275]; за умови, що правовідносини розглядаються у їх динамічному розумінні (як врегульовані правом реальні відносини, що складаються між відповідними суб'єктами у процесі їх діяльності), ми вбачаємо у цьому визначенні діялісне за своєю суттю розуміння виборчого процесу.

В. Федоренко, на відміну від цього, надає перевагу процедурному розумінню: «Виборчий процес – це система врегульованих Конституцією та законами України основних послідовних процедурно-процесуальних стадій (етапів) організації та проведення виборів» [1137, с.302]. Інші науковці певним чином поєднують обидва підходи до розуміння юридичного (чи, як частковий випадок, виборчого) процесу – діялісний і процедурний; С. Лисенков при цьому надає пріоритет процедурному (нормативному) аспекту, розглядаючи юридичний процес як систему «правових форм і процедур, в яких здійснюється діяльність уповноважених і зобов'язаних суб'єктів» [481, с.7], тоді як В. Співак акцентує діялісний аспект: «виборчий процес – це здійснення суб'єктами та

іншими учасниками виборчого процесу системи взаємопов'язаних, логічно послідовних та юридично внормованих виборчих процедур» [1048, с.379]. М. Ставнійчук стверджує, що «виборчий процес – це врегульований законом порядок організації та проведення виборів, діяльність уповноважених органів і громадян» [126, с.36]; в останньому випадку маємо дещо еклектичне змішування уявлень і про нормативно встановлений порядок, і про діяльність відповідних суб'єктів. Змішування двох розумінь виборчого процесу (діяльнісного і нормативного) допускає І. Галахметов, який стверджує, що «виборчий процес – це не тільки діяльність як така, а й забезпечення умов її здійснення, а також певна послідовність етапів» [149, с.57].

В. Погорілко та В. Чижиковський, вважаючи, що юридичний (у тому числі виборчий) процес є юридичною діяльністю, тим не менше кваліфікують виборчий процес як «самостійну юридичну форму відповідного комплексу державно-правових відносин, що обслуговують підготовку і проведення виборів» [648, с.48]. Окремі дослідники вважають діяльнісний підхід до виборчого процесу його розумінням у широкому сенсі (як «діяльність, що здійснюється в певний період часу»), тоді як процедурний – до розуміння у вузькому сенсі (як «встановлену законом послідовність стадій, що включає сукупність конкретних виборчих процедур») [273, с.235].

Цікаву позицію щодо розрізнення двох значень терміна «виборчий процес» висловлює В. Маклаков: «як будь-який юридичний процес, виборчий процес – це і певна діяльність, і система юридичних норм, яка цю діяльність регулює»; водночас з метою уникнення двозначності науковець пропонує вживати термін «юридичний процес» лише у його діяльнісному розумінні, відносячи його нормативне (процедурне) розуміння до «виборчо-процесуального права» [411, с.433].

Таке розмежування розуміння процесу як діяльності та відповідного процесуального права як сукупності норм, що регулюють цю діяльність, характерна для таких класичних галузей права, як кримінальне чи цивільне, де відповідним процесом вважається юрисдикційна (насамперед судова) діяльність. Так, поняття «кримінальний процес» кваліфікується як «врегульована нормами кримінально-процесуального права діяльність правоохоронних органів», тоді як «кримінально-процесуальне право» – як «сукупність норм, які регулюють діяльність органів попереднього розслідування, прокуратури та суду» [546, с.3]. Зауважимо водночас, що в межах іншого підходу поняття «кримінальний процес» вживається у двох значеннях: і як «діяльність органів та осіб щодо порушення, розслідування, судового розгляду і винесення рішення по кримінальній справі» (тобто у діяльнісному сенсі), і як «галузь права (кримінально-процесуального), яке регулює цю діяльність» (тобто у нормативному сенсі) [349, с.6-7].

Цивілісти також розрізняють поняття «цивільного процесуального права» та «цивільного процесу». Зміст першого з цих понять розуміють як «сукупність правових норм, які регулюють діяльність та пов'язані з ними процесуальні правовідносини суду та інших учасників цивільного процесу», розглядаючи як предмет цивільного процесуального права «процесуальну діяльність суду та інших учасників процесу» [1164, с.12]. Водночас у рамках цивільного процесу часто не цілком послідовно поєднують діяльнісний та процедурний аспекти, розуміючи процес як «врегульований нормами цивільного процесуального права порядок провадження в цивільних справах..., а також цивільних процесуальних дій, за допомогою яких вони реалізуються їх суб'єктами – судом і учасниками процесу» [1164, с.16], не звертаючи уваги на те, що «порядок провадження» і «порядок діяльності» – це і є сукупність процесуальних (процедурних) норм, які регулюють відповідно провадження і діяльність.

Певною мірою змішує два розуміння *адміністративного* процесу М. Тищенко, який визначає його або як «встановлений законом порядок розгляду», або як «врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів» [8, с. 477-478, 479].

Таким чином, навіть у таких усталених галузях права, як кримінально-процесуальне, цивільне процесуальне чи адміністративне, до кінця не вироблено чіткого розмежування двох розумінь юридичного процесу відповідного типу – як діяльності уповноважених суб'єктів чи як нормативного регулювання відповідної діяльності.

Як уже зазначалося, законодавець розглядає виборчий процес у рамках діяльнісного підходу. На позицію діяльнісного розуміння став також Вищий адміністративний суд України, який визначив виборчий процес як «здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством» (абзац третій пункту 2 Постанови Пленуму Вишого адміністративного суду України № 15 від 01.11.2013 р. [688]; див. також [1030, с.272-273]).

Вважаємо, що розглядати виборчий процес як предмет наукового вивчення слід не через протиставлення, а шляхом раціонального поєднання обох цих підходів – діяльнісного і нормативно-процедурного, приймаючи, однак, за основу саме діяльнісне розуміння виборчого процесу.

У рамках діяльнісного підходу до розуміння юридичного процесу розглядаємо його як нормативно врегульоване суспільно-політичне явище, що розвивається у часі, у якому цілеспрямовано і відповідно до визначених процедур діють уповноважені суб'єкти.

У межах поєднання цих підходів ми пропонуємо розглянути декілька аспектів. Розглядаючи виборчий процес у *діяльнісному розумінні*, будемо брати до уваги те, що «будь-який процес можна розглядати як складне правовідношення, в межах якого виникають та здійснюються багато простих правовідносин, що складають його» [179, с.29]. Виборчий процес, будучи складним і структурованим правовідношенням у публічноправовій сфері, що складається з багатьох більш простих і конкретних правовідношень, охоплює величезну кількість суб'єктів, які є його сторонами (учасниками). Як зазначає В. Субочев, «реалізація публічного законного інтересу зачіпає (нехай навіть і непрямо) інтереси значної кількості людей, здатна так чи інакше вплинути на їх статус, торкнутися діяльності органів влади найрізноманітніших рівнів» [1089, с.306]; однак не усі «зачеплені» особи безпосередньо причетні до виборчої діяльності. Таким чином, не всі учасники виборчих правовідносин володіють спеціальною, виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, яка не може існувати поза межами виборчого процесу. Тому у вивченні виборчого процесу важливу роль відіграє характеристика його *суб'єктного аспекту*, відмежування *суб'єктів виборчого процесу* від інших учасників виборчих правовідносин.

Виборчий процес як діяльність уповноважених суб'єктів здійснюється у часі. Будучи цілеспрямованою діяльністю, такий процес не триває постійно, а має свої часові межі, свій початок і закінчення. У зв'язку з цим заслуговує на увагу *темпоральний аспект* виборчого процесу.

Діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на формування складу органів влади у державі, не може відбуватися на їх власний розсуд. Відповідне нормативне регулювання форм і способів діяльності набирає вигляду виборчих процедур. Тому важливе значення має *процедурний аспект* виборчого процесу. Оскільки процедури встановлюються нормативно, у цьому аспекті слід розглядати *правовий інститут виборчого процесу* як сукупність (систему) відповідних процедурних норм, який виступає нормативними рамками реалізації *виборчого процесу як діяльності* відповідних суб'єктів, визначаючи спосіб і порядок такої діяльності⁴.

⁴ І. Галіахметов запроваджує поняття «виборчий режим», яке визначається як «певний спеціальний порядок регулювання, спрямований на реалізацію активного та пасивного виборчого права, що забезпечений сукупністю

Водночас процедурний аспект тісно пов'язаний за своїм змістом з двома іншими (суб'єктивним та темпоральним), що не дозволяє їх протиставляти, а змушує досліджувати у їх взаємозв'язку.

Підкреслимо, що передусім правового інституту як складової частини об'єктивного виборчого права, а не діяльності уповноважених суб'єктів, стосуються принципи виборчого процесу як основа системи правового регулювання відповідних виборчих правовідносин. Однак, перш ніж розглядати місце відповідних інституційних принципів у рамках правового інституту виборчого процесу, необхідно більш детально розглянути усі три аспекти категорії «виборчий процес» – суб'єктивний, процедурний та темпоральний.

8.2. СУБ'ЄКТИВНИЙ АСПЕКТ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Будь-який юридичний (у тому числі виборчий) процес у першу чергу доцільно розглядати як нормативно врегульовану *діяльність уповноважених суб'єктів*, які вступають між собою та з деякими іншими суб'єктами у певні правовідносини. Тому характеристика *суб'єктивного аспекту* виборчого процесу є важливою для опису його сутності у діяльнісному аспекті. У першу чергу слід зазначити, що далеко не всі учасники виборчих правовідносин можуть бути визнані суб'єктами виборчого процесу. Проблема визначення змісту поняття «суб'єкт виборчого процесу», його відмінностей від споріднених понять «суб'єкт виборчого права»⁵, «суб'єкт виборчих правовідносин», досі залишається не дослідженою в повному обсязі.

8.2.1. Критерії визначення і класифікації суб'єктів виборчого процесу

Деякі науковці ототожнюють суб'єктів виборчого процесу із суб'єктами виборчого права [273, с.239]. Однак значно більш поширена точка зору, яка цілком обґрунтовано розрізняє ці поняття. Так, Є. Корчиги вважає, що виокремлення категорії суб'єктів виборчого процесу із числа суб'єктів виборчих правовідносин пов'язане із розмежуванням «виборчого-правового статусу суб'єкта на матеріально-правовий та процесуально-правовий»; саме останній набувається у конкретному виборчому процесі, тоді як перший має «потенційний» характер [179, с.73, 74]. С. Лінецький говорить про суб'єктів виборчого процесу як про певних «спеціальних, наділених особливими повноваженнями учасників виборчого процесу», які «наділені, згідно з Конституцією та законом, спеціальною правосуб'єктністю, що реалізується тільки в межах електоральних правовідносин» [405, с.51]. О. Зінов'єв та І. Поляшова вважають суб'єктами виборчого процесу «учасників виборчої кампанії, ... наділених процесуальними

юридичних норм» [149, с.59]. Таке поняття близьке до розуміння правового інституту виборчого процесу. Водночас не можемо погодитися, що метою (спрямованістю) виборчого процесу є лише «реалізація активного та пасивного виборчого права». Незважаючи на те, що такий підхід досить поширений і, зокрема, відображений у назві Розділу V Особливої частини Кримінального кодексу України [461], вважаємо його «перегином» в дусі ліберально-індивідуалістичної ідеології. Хоча у виборчому процесі, без сумніву, важливу роль відіграє реалізація суб'єктивних виборчих прав (і не лише активного та пасивного), *метою* виборчого процесу, яка визначає його спрямованість, залишається обрання складу представницького органу влади (виборної посадової особи). На наше переконання, продуктивною у цьому відношенні є аналогія з судовим процесом, у якому реалізуються процесуальні права сторін, однак метою є вирішення правового спору.

⁵ В. Нестерович протиставляє поняття «суб'єкт виборчого процесу» та «суб'єкт виборчого права», вважаючи останнє поняття набагато ширшим, оскільки «суб'єкт виборчого права... може реалізовувати свої права, свободи, інтереси та нести обов'язки також і поза часовими межами та... етапами виборчого процесу» [566, с.113]. Щоправда, наведені науковцем приклади реалізації прав, свобод та інтересів поза виборчим процесом практично не виходять за межі кола суб'єктів виборчого процесу. Питання, чи такі права, свободи, інтереси та обов'язки можуть вважатися виборчими, на нашу думку, залишається принаймні відкритим. Більше того, до суб'єктів виборчого права науковець відносить довірених осіб кандидатів [566, с.124] – суб'єктів, статус яких існує лише під час виборчого процесу, однак зводиться до функцій представництва відповідних кандидатів.

правами та обов'язками» [266, с.262]. Подібне визначення пропонує Л. Козодой, кваліфікуючи суб'єкта виборчого процесу як особу, яка «наділена законодавством виборчо-процесуальною правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю» [373, с.16]. На наявності процесуальних прав та обов'язків у тих учасників виборчих правовідносин, які претендують на те, щоб бути «суб'єктами процесуальної діяльності», наголошує С. Князев [345, с.50]. З таким підходом в цілому слід погодитися, підтримуючи спільний для усіх наведених визначень наголос на *спеціальній правосуб'єктності* відповідних учасників виборчих правовідносин. Проте зміст виборчо-процесуального статусу, пов'язаного із спеціальною правосуб'єктністю, а отже, і перелік суб'єктів виборчого процесу досі залишається дискусійним.

У наукових публікаціях переважають різноманітні дихотомічні класифікації суб'єктів (чи учасників) виборчого процесу за різними критеріями. Так, М. Баймуратов пропонує розглядати поряд з основними суб'єктами виборчого процесу (такими як виборці, кандидати, політичні партії, виборчі комісії) також «факультативних суб'єктів виборчого процесу», які наділені певними повноваженнями на окремих етапах виборчого процесу. До таких «факультативних суб'єктів» вчений відносить органи державної влади, керівників підприємств, організацій, закладів, установ, органи місцевого самоврядування [256, с.98-99]. І. Поспелова запроваджує класифікацію суб'єктів виборчого процесу на «політичні» та «адміністративні», тобто «відповідно до цілі їх участі у виборчих правовідносинах»; при цьому до політичних суб'єктів пропонується відносити громадян, виборців (без зазначення різниці між цими двома категоріями), кандидатів, партії, офіційних спостерігачів від партій та кандидатів, оскільки їх «об'єднує мета досягнення певного політичного результату за підсумками виборів»; крім того, паралельно пропонується поділ суб'єктів виборчого процесу на тих, що реалізують свої суб'єктивні виборчі права (активне та пасивне), і тих, що забезпечують реалізацію цих суб'єктивних прав; до останньої категорії дослідниця відносить «виборчі комісії..., офіційних спостерігачів, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації» [667, с.12].

Є. Корчиго, розрізняючи «потенційних» суб'єктів виборчого процесу, статус яких не пов'язаний з конкретним виборчим процесом, та суб'єктів, які отримали свій процесуальний статус у конкретному виборчому процесі, для позначення останніх пропонує термін «учасник виборчого процесу» [179, с.76]. На наше переконання, останній термін у запропонованому значенні є вкрай невдалим. Вважаємо, що категорія «учасників виборчого процесу» (тобто тих суб'єктів, які в той чи інший спосіб *беруть участь* у виборчому процесі) збігається з категорією учасників виборчих правовідносин; остання значно ширша від категорії суб'єктів виборчого процесу і включає також суб'єктів права, які реалізують у виборчому процесі свою загальну (а не спеціальну, виборчо-процесуальну) правосуб'єктність.

Поділ на потенційних та реальних суб'єктів, запропонований Є. Корчиго, пов'язаний із *темпоральним аспектом* виборчого процесу (див. нижче підрозділ 8.4.5). Він ілюструє *тимчасовість* реального статусу суб'єкта виборчого процесу, який (статус) існує виключно в часових межах цього процесу, виникає під час виборчого процесу і припиняється не пізніше його закінчення. Цей аспект ми розглянемо нижче.

В. Барський вирізняє дві категорії суб'єктів виборчого процесу, до одної з яких відносить *громадян* (у їх різних виборчо-процесуальних статусах), а до іншої – *колективних суб'єктів* («політичні партії, виборчі комісії різного рівня, засоби масової інформації») [869, с.210]. Деякі науковці при поділі на *індивідуальних* та *колективних* суб'єктів [588, с.244] пропонують до першої групи, крім виборців, кандидатів та спостерігачів, відносити також членів виборчих комісій, довірених осіб і представників кандидатів, а також посадових осіб державних і муніципальних органів; до другої групи, крім виборчих комісій та політичних партій – також державні органи та органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації [273, с.239-240].

Оригінальний підхід до класифікації суб'єктів виборчого процесу належить Л. Козодою, який запропонував кілька дихотомічних критеріїв класифікації. Так, дослідник повторює розрізнення *індивідуальних* та *колективних* суб'єктів⁶ [373, с.5], однак, крім того, пропонує поділ на *обов'язкових* (ті, без участі яких проведення виборів неможливе) та *факультативних* суб'єктів; *політичних* (кандидати, партії) та *адміністративних* (виборчі комісії, органи публічної влади та їх посадові особи); *особливих* (виборці, кандидати, партії) та *звичайних* (громадяни, державні органи, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, засоби масової інформації) [373, с.10-11]. Одночасне застосування кількох дихотомічних критеріїв породжує поділ категорії суб'єктів виборчого процесу на багато дрібних груп⁷ (наприклад, у термінології дослідника виборець – індивідуальний обов'язковий політичний особливий суб'єкт, тоді як громадянин – індивідуальний факультативний політичний звичайний суб'єкт). Неважко бачити, що ці критерії класифікації спираються на уявлення про велику кількість типів суб'єктів виборчого процесу, що, на нашу думку, не відповідає визнанню основного критерію – наявності спеціальної (виборчо-процесуальної) правосуб'єктності. Водночас окремі аргументи, які лежать в основі пропонованих класифікацій, мають раціональний сенс.

Нарешті, не можна оминати позицію, висловлену свого часу В. Погорілком, щодо необхідності включення до переліку суб'єктів виборчого процесу Українського народу [434, с.14], оскільки вибори розглядаються як «справа народу» [645, с.41]. Близькими до цього є пропозиції розглядати як суб'єкта виборчого процесу інші еквівалентні колективні суб'єкти, які складаються з виборців, – «виборчий корпус, тобто сукупність усіх громадян, які володіють активним виборчим правом, а також електорат – сукупність виборців, які мають намір взяти безпосередню участь у виборчій кампанії» [273, с.239]; В. Нестерович використовує також поняття «виборці» для позначення сукупності усіх виборців [566, с.117]. Слід наголосити, що роль народу як носія суверенітету, єдиного джерела влади (частина друга статті 5 Конституції [432]) у виборах як механізмі формування складу представницьких (виборних) органів влади дійсно є визначальною. Не дискутуючи питання про синонімічність чи розрізнення понять «народ», «виборчий корпус» та «електорат»⁸, зауважимо, проте, що, хоча народ (електорат, виборчий корпус) і виступає суб'єктом волевиявлення на виборах, цей колективний, абстрактний за своєю природою суб'єкт у виборчому процесі міг би діяти лише через своїх представників. У певному сенсі (однак дуже умовно) можна було б вважати представниками народу як виборців, так і кандидатів, однак такий підхід позбавив би їх первинного статусу суб'єктів виборчого процесу. За такого розуміння практично неможливо пояснити свободу участі у виборах, а тим більше свободу вибору окремого виборця. Більш послідовною (і понятійно економною у сенсі принципу «бритви Окама») є позиція, яка зберігає за виборцями і кандидатами – носіями суб'єктивних виборчих прав – статус самостійних суб'єктів з їх власною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, розглядаючи народ як суб'єкта волевиявлення у виборах в цілому, але не як суб'єкта, який діє у виборчому процесі.

Тенденція відносити до числа суб'єктів виборчого процесу органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, заклади, установи, організації, їх керівни-

⁶ В. Нестерович поряд з поділом на обов'язкових та факультативних, індивідуальних та колективних суб'єктів пропонує також дихотомічний поділ «за юридичним статусом» – на фізичних та юридичних осіб [566, с.112]. Останній критерій поділу вкрай недоречний не лише через його цивілістичну (не публічноправову) природу, але й просто через те, що не враховує існування «колективних» суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи, наприклад, дільничних виборчих комісій чи виборчих блоків.

⁷ Як відомо, застосування *n* дихотомічних критеріїв має наслідком, взагалі кажучи, поділ множини на 2ⁿ частин.

⁸ В. Нестерович слушно розрізняє поняття «народ» та «виборці», оскільки перше з цих понять включає «усіх громадян України, а не лише дієздатних громадян України, які досягли 18 років» [566, с.117]. Тим не менше поняття «виборчий корпус» часом отожднюється з поняттям «народ» у сенсі суб'єкта народодовладдя (див., наприклад, [1194, с.127]); у свою чергу поняття «електорат», як правило, вважається синонімом поняття «виборчий корпус» [643, с.353; 1439, s.50].

ків чи посадових осіб, засоби масової інформації, окремих журналістів досить поширена. Проте, незважаючи на наявність певних повноважень, які зазначені суб'єкти реалізують під час виборчого процесу, тим не менше слід визнати у них відсутність істотної виборчої специфіки: як правило, відповідні повноваження, встановлені законом для таких суб'єктів, відносяться до сфери їх загальної компетенції або спрямовані лише на матеріально-технічне обслуговування виборчого процесу.

Виходячи з діяльнісного розуміння виборчого процесу, слід визнати суб'єктами виборчого процесу тих учасників виборчих правовідносин, які у виборчому процесі мають специфічні для виборчого процесу власні права і законні інтереси чи повноваження, пов'язані з відповідними виборами, та активно (з власної ініціативи) їх реалізують, зокрема можуть захищати ці права, за спеціальними (характерними для виборчого процесу) процедурами, а значить, володіють спеціальною, виборчо-процесуальною правосуб'єктністю. З іншого боку, це означає, що учасники виборчих правовідносин, які не мають власних прав і законних інтересів, пов'язаних із виборами, чи специфічних повноважень, а здійснюють лише певні функції, спрямовані на організаційно-технічне, матеріальне чи інформаційне забезпечення виборчого процесу, діючи в межах своєї загальної правосуб'єктності (дієздатності), визначеної безвідносно до виборчого процесу, не можуть претендувати на статус суб'єктів цього процесу.

Звертаючись до нормативного визначення суб'єктів виборчого процесу, зазначимо, що різниця у підходах до нормативного регулювання виборів в Україні та інших державах (зокрема, в Російській Федерації) спричиняє істотні відмінності у такому розумінні. Однак виборче законодавство України останнім часом досягло єдиної точки зору щодо цього питання. Тепер різні виборчі закони дають узгоджений (з урахуванням специфіки типу виборів) їх перелік (див. статтю 12 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 12 Закону «Про вибори Президента України» [739], статтю 12 Закону «Про місцеві вибори» [808]). До суб'єктів виборчого процесу законодавець відносить: виборців, які мають право голосу на відповідних виборах; кандидатів, зареєстрованих для участі у відповідних виборах; політичні партії (їх місцеві організації), які висунули кандидатів для участі у відповідних виборах; внутрішніх⁹ офіційних спостерігачів; а також виборчі комісії, які здійснюють організацію підготовки та проведення відповідних виборів.

Вичерпний характер цього переліку означає визнання на законодавчому рівні, що інші учасники виборчих правовідносин не мають власної виборчо-процесуальної правосуб'єктності (а отже, не мають статусу суб'єкта виборчого процесу).

8.2.2. Суб'єкти виборчого процесу

Замість класифікації суб'єктів виборчого процесу за різними (часто випадковими) критеріями вважаємо більш продуктивним розглянути конкретних суб'єктів виборчих правовідносин з точки зору основного критерію – володіння ними спеціальною виборчою правосуб'єктністю, що дозволяє виділити серед них категорію суб'єктів виборчого процесу.

Поділяючи позицію, зафіксовану у вітчизняному виборчому законодавстві¹⁰, коротко розглянемо статус відповідних суб'єктів виборчого процесу, а також мотиви, з яких за іншими суб'єктами виборчих правовідносин такий статус не визнається.

⁹ Нагадаємо, що до внутрішніх офіційних спостерігачів належать ті, які номіновані суб'єктами відповідного виборчого процесу (кандидатами чи партіями) або громадськими організаціями (див. підрозділ 5.2.4); міжнародним спостерігачам спеціальна виборчо-процесуальна правосуб'єктність законом не надається.

¹⁰ Вперше нормативний перелік суб'єктів виборчого процесу був передбачений Законом «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730]; відповідне положення було включене до закону за пропозицією автора (див. поправку 58 у Порівняльній таблиці до другого читання законопроекту № 2182-2 від 25.05.1999 р. [880]).

Виборець. Правовий статус виборця визначається обсягом його виборчих (тобто пов'язаних з виборами) прав і обов'язків. Статус виборця детально розглянутий вище у зв'язку з дослідженням суб'єкта активного виборчого права. Підкреслимо ще раз необхідність розрізняти *загальний правовий статус виборця* як публічно дієздатного громадянина та *правовий статус виборця як суб'єкта конкретного виборчого процесу*, тобто як особи, яка має право голосу на відповідних виборах та похідні виборчі права у цьому виборчому процесі, пов'язані з правом голосу (див. підрозділ 2.6).

Безсумнівним є те, що кожен *виборець* за загальним статусом природним чином володіє правосуб'єктністю у виборчому процесі, у якому він має право голосу. Так, усі виборці – громадяни держави є суб'єктами виборчого процесу загальнонаціональних виборів. Проте статус виборця «взагалі» (публічно дієздатного громадянина) *не гарантує йому права голосу (а отже, і статусу суб'єкта виборчого процесу) на будь-яких місцевих виборах* (і навіть на проміжних, тобто часткових, парламентських виборах). В останньому випадку таке право обмежене додатковими вимогами чи цензами, які й визначають наявність та обсяг реальної виборчої правосуб'єктності повнолітнього дієздатного громадянина-виборця у конкретному виборчому процесі.

Водночас слід звернути увагу, що виборець може мати також інший спеціальний статус, пов'язаний чи не пов'язаний безпосередньо з виборчим процесом, який може чинити вплив на обсяг його виборчо-процесуальної дієздатності. Такий інший статус не може обмежити активне виборче право виборця (право голосувати на виборах), проте може мати наслідки для реалізації інших виборчих прав, похідних від права голосу. Так, наприклад, статус довіреної особи кандидата чи офіційного спостерігача позбавляє виборця права бути членом виборчої комісії, а статус члена виборчої комісії позбавляє виборця можливості участі у передвиборній агітації.

Більш важливе значення мають ті обмеження виборчих прав, похідних від права голосу, які пов'язані із спеціальними статусами поза виборчим процесом. Насамперед це стосується посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як уже зазначалося вище, принципи вільних і чесних виборів, рівного виборчого права вимагають від таких посадових осіб нейтральної (безсторонньої) та об'єктивної позиції у виборах, звідки випливають обмеження щодо права набувати спеціального виборчого статусу (члена виборчої комісії¹¹, уповноваженого представника чи довіреної особи кандидата¹², представника чи уповноваженої особи політичної партії – суб'єкта виборчого процесу¹³, офіційного спостерігача¹⁴) чи щодо участі в передвиборній агітації¹⁵. Таким чином, обсяг виборчо-процесуальної дієздатності *виборця як суб'єкта виборчого процесу* визначається усіма спеціальними статусами, які має (однак може не мати) особа; лише основне виборче право виборця – право голосу – є невід'ємним і не може бути обмежене у зв'язку з наявністю інших статусів.

Цікавим є питання щодо того, чи є виборці, які не належать за своєю виборчою адресою до певного одномандатного виборчого округу, суб'єктами виборчого процесу повторних чи проміжних виборів народного депутата України, що проводяться лише у

¹¹ Див. частину третю статті 26 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину сьому статті 23, частину десяту статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину третю статті 21 Закону «Про місцеві вибори» [808].

¹² Див. частину другу статті 66, частину першу статті 67 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину п'яту статті 76 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 63 Закону «Про місцеві вибори» [808].

¹³ Див. частини другу та п'яту статті 75 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частини третю та сьому статті 61 Закону «Про місцеві вибори» [808].

¹⁴ Див. частину першу статті 78 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину першу статті 69 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину першу статті 65 Закону «Про місцеві вибори» [808].

¹⁵ Щодо обмеження права участі у передвиборній агітації для окремих категорій суб'єктів див. підрозділ 4.2.

цьому окремому округу. Такі виборці не мають права голосу на цих проміжних виборах. Водночас закон не встановлює обмежень щодо права виборця (за загальним статусом) здійснювати агітацію у такому виборчому процесі, працювати у складі виборчої комісії, яка бере участь в організації підготовки і проведення таких виборів, здійснювати публічний контроль списків виборців, бути офіційним спостерігачем. Таке законодавче регулювання засвідчує, що будь-який виборець, незалежно від того, чи належить його виборча адреса до відповідного виборчого округу (і чи має він право голосу на цих «обмежених» виборах), володіє у відповідному виборчому процесі певною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю. Таке своєрідне співвідношення основного та похідних виборчих прав можна пояснити лише тим, що проміжні (часткові) вибори не є повністю незалежними від попередніх загальних виборів, на яких обирався увесь склад виборного органу, оскільки стосуються доповнення саме цього складу (відповідного скликання). Тому виборці, які, взагалі кажучи, мають (потенційне) право голосу на парламентських виборах, володіють похідними правами на таких часткових (територіально обмежених) виборах, хоча й не голосують у них.

Зазначені обставини засвідчують внутрішню непослідовність застосування мажоритарної системи одномандатних округів, яка є принципово проблемною (як і будь-яка інша виборча система, заснована на розділеному електораті у загальнонаціональних виборах) в аспекті народного представництва; див. [1193, с.9]. Така територіальна організація виборів не повністю відповідає загальній ідеї представництва в умовах сучасної демократії: незалежно від способу і місця обрання, народний депутат України є представником усього народу [1194, с.392]. Представницький (загальнонародний) характер мандату депутата означає, що усі виборці держави мають відношення до його обрання, а отже, можуть скористатися своїми похідними виборчими правами і набути правосуб'єктності у відповідному виборчому процесі.

С. Фоміна виділяє поряд з виборцем іншого подібного суб'єкта виборчого процесу (принаймні на стадії голосування) – «*виборщика*» (*електора*) [1140, с.115]; їх участь у виборчому процесі пов'язана з застосуванням непрямих (посередніх) виборів (див. підрозділ 6.1). Зазначимо, проте, що на стадії голосування електорів (на другому, визначальному етапі виборів), як правило, виборчий процес набуває іншої, специфічної форми, еквівалентної до обрання посадової особи колегіальним органом, і перестає бути типовим для прямих виборів виборчим процесом, який охоплює широке коло суб'єктів. Що ж стосується першого, загального етапу непрямих виборів, то електори виступають у ньому у ролі, близькій до ролі кандидатів.

Кандидат. Як і кожен виборець, кожен *кандидат*, який реалізує власне пасивне виборче право, володіє спеціальною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, а отже, є суб'єктом виборчого процесу під час тих виборів, на яких він балотується. Зауважимо водночас, що у разі одночасного проведення різних виборів (як це має місце, наприклад, під час чергових місцевих виборів) кандидат володіє виборчою правосуб'єктністю лише в тому виборчому процесі, в якому він балотується.

Кандидат, зареєстрований відповідною виборчою комісією, перебуває у стані реалізації власного пасивного виборчого права; при цьому у нього виникає *законний інтерес* – бути обраним на відповідних виборах. Таким чином, діяльність кандидата у виборчому процесі пов'язана як з його пасивним виборчим правом, так і з його прагненням реалізувати свій законний інтерес.

Хоч і виборці, і кандидати володіють виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, обсяг відповідних прав (правових можливостей) та обов'язків у них відрізняється. Тому не можемо погодитися з позицією дослідників, які отожднюють статус виборця та кандидата як суб'єктів виборчого процесу або розглядають статус кандидата як похідний

від статусу виборця. Так, В. Барський схильний розглядати *громадянина* як єдиного суб'єкта виборчого процесу¹⁶, оскільки громадяни «у виборчому процесі можуть мати статус кандидата, уповноваженого представника кандидата, довіреної особи кандидата, члена виборчої комісії, виборця, офіційного спостерігача» [869, с.210]. В. Мусіяка відносить можливість висуватися кандидатом до правових можливостей («правоможностей») виборця [255, с.28]. Такі підходи походять із поширеного уявлення про те, що пасивне виборче право є похідним від права голосу (див., наприклад, [1194, с.317]). Проте вище було показано (див. підрозділ 2.4.1), що це, взагалі кажучи, не відповідає дійсності: пасивне виборче право тісно пов'язане із загальним *статусом* виборця як публічно дієздатного громадянина, однак не може розглядатися у своїй конкретній реалізації як похідне від права голосу виборця на конкретних виборах (тобто від виборчо-процесуального статусу виборця). Це ілюструється, зокрема, тим фактом, що на місцевих виборах громадянин може мати право бути кандидатом, не маючи права голосу на цих виборах.

Істотною відмінністю виборчо-процесуальних статусів виборця і кандидата є те, що перший завжди діє лише особисто¹⁷, тоді як останній може також (поруч з особистою участю у здійсненні виборчих процедур) діяти через своїх представників – *довірених осіб*, основною функцією яких у виборчому процесі є представництво інтересів кандидата у відносинах з усіма суб'єктами, що беруть участь у виборчих правовідносинах (частина шоста статті 76 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина друга статті 67 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина четверта статті 63 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Таким чином, спеціальний виборчий статус кандидата на виборах є незалежним від статусу виборця у відповідному виборчому процесі (що, взагалі кажучи, не заперечує, у відповідних випадках, наявність в особі обох зазначених статусів). Це підтверджується обсягом виборчо-процесуальної правосуб'єктності кандидата, яка включає, зокрема, право вести агітацію за своє обрання, фінансувати власні заходи передвиборної агітації, мати своїх представників у виборчому процесі (довірених осіб), номінувати офіційних спостерігачів та самому здійснювати їх повноваження, захищати правомірний перебіг виборчого процесу шляхом оскарження виборчих порушень, а також обов'язок (у встановлених законом випадках) відкривати свій виборчий фонд. Щоправда, обсяг виборчо-процесуальної дієздатності кандидата залежить від типу виборів і застосовуваної виборчої системи (ступеня персоніфікації виборів; див. [340]); у різних аспектах він розглянутий вище (див., зокрема, підрозділи 2.6, 3.3.2, 3.4.4). Нагадаємо, що в плані окремих похідних виборчих прав правосуб'єктність кандидата конкурує з правосуб'єктністю іншого суб'єкта виборчого процесу – суб'єкта висування кандидата (тобто, як правило, політичної партії).

Політична партія – суб'єкт висування кандидатів. Політична партія, будучи суб'єктом *права висування кандидатів*, у разі його реалізації отримує у виборчому процесі власний *законний інтерес* – домогтися обрання свого кандидата (кандидатів). Для цього партія повинна мати можливість діяти від свого імені у виборчому процесі. Так, політична партія володіє низкою похідних виборчих прав, пов'язаних із номінаційним виборчим правом, – пропонує кандидатури до складу окружних та дільничних виборчих комісій, проводить передвиборну агітацію та здійснює фінансування відповідних заходів, номінує офіційних спостерігачів, а також має право оскаржувати порушення виборчого законодавства, ініціюючи розгляд ви-

¹⁶ Для збереження хоча б формально-логічної послідовності у такому контексті слід було б говорити не про *громадянина взагалі* (який може бути неповнолітнім чи недієздатним), а саме про *громадянина-виборця*, який володіє повною публічноправовою дієздатністю.

¹⁷ Це підкреслюється також *особистим характером голосування* виборця, прийнятим як принцип у виборчому праві України (див. підрозділ 7.3); ситуацію дещо ускладнює запровадження *голосування за дорученням*, в умовах якого вважається, що виборець реалізує право голосу через представника.

борчих спорів відповідними юрисдикційними органами (виборчими комісіями або судами). Це означає наявність у партії власної спеціальної виборчо-процесуальної правосуб'єктності.

Оскільки участь партії у виборах пов'язана з реалізацією наявного у неї виборчого права – права номінувати кандидатів, *суб'єктом виборчого процесу* є не кожна політична партія, а лише *політична партія, яка висунула кандидатів, котрі беруть участь у відповідному виборчому процесі* (пункт 3 статті 12 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 4 статті 12 Закону «Про вибори Президента України» [739]).

Дещо складніша ситуація зі спеціальною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю суб'єкта висування кандидатів на місцевих виборах. З одного боку, таким суб'єктом на місцевих виборах є відповідні місцеві організації політичних партій, визначені статтею 36 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Однак, з іншого боку, місцева організація політичної партії як окремих суб'єкт права не є повністю самостійним суб'єктом номінації: відповідно до частини першої зазначеної статті, вона отримує право висувати кандидатів не внаслідок свого правового статусу, а за рішенням вищого керівного органу (тобто з'їзду) партії. Більше того, рішення конференції (зборів) місцевої організації партії про висування кандидата (кандидатів) набирає чинності тільки у разі його погодження центральним керівним органом партії (частина перша статті 36, пункт 4 частини першої статті 38, пункт 4 частини першої статті 40 Закону «Про місцеві вибори»). Це ставить під сумнів реальну виборчо-процесуальну правосуб'єктність місцевої організації партії і дозволяє стверджувати, що, незважаючи на формальне проголошення місцевої організації партії суб'єктом виборчого процесу місцевих виборів (пункт 5 частини першої статті 15 Закону «Про місцеві вибори»), така *місцева організація лише здійснює представництво політичної партії* як первинного суб'єкта виборчо-процесуальних правовідносин місцевих виборів, тобто *бере участь і виконує відповідні дії у виборчому процесі не від свого імені, а від імені політичної партії в цілому*. Не аналізуючи ці питання більш детально, зауважимо лише, що такий підхід законодавця навряд чи сприяє розвитку внутрішньопартійної демократії.

Політичні партії є дещо іншими за природою суб'єктами виборчого процесу, аніж виборці чи кандидати. По-перше, вони не є суб'єктами конституційних виборчих прав (активного чи пасивного), хоча й реалізують номінаційне виборче право. По-друге, політичні партії – колективні суб'єкти, організації¹⁸, що тягне за собою певну специфіку участі у виборчому процесі¹⁹. Такий суб'єкт, який за своєю природою є об'єднанням громадян, завжди може діяти лише через представництво.

Загальним представником політичної партії як суб'єкта усіх правовідносин є керівник партії – її вища посадова особа відповідно до статуту партії [73, с.197]. Керівник партії (незалежно від конкретної назви такої посади, визначеної статутом партії) здійснює також представництво політичної партії у виборчому процесі *за посадою*: саме керівник партії підписує документи від імені партії²⁰, має право представляти партію при розгляді виборчого

¹⁸ Не можемо погодитися, що колективний суб'єкт вступає у виборчі правовідносини «лише як юридична особа» (див. [373, с.16]). Статус юридичної особи є цивільноправовим; обсяг публічноправової дієздатності не пов'язаний з таким статусом (аналіз цієї проблеми в контексті політичних партій див. [73, с.126-130]). Це підтверджується тим фактом, що українське законодавство про вибори надавало статус суб'єкта виборчого процесу виборчим блокам політичних партій, які не мали статусу юридичної особи; цього статусу не мають також дільничні виборчі комісії (див. частину шосту статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину п'яту статті 22 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину сьому статті 20 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

¹⁹ Цікаво, що Конституційний суд РФ визнав політичні партії у умовах пропорційної виборчої системи «єдиними колективними суб'єктами виборчого процесу» (див. [465, с.114-115]). Це, звичайно, не так; безсумнівними колективними суб'єктами виборчого процесу (хоча й дещо іншої правової природи) завжди є також виборчі комісії. Проте важливим є підкреслення унікальної ролі політичних партій у виборчому процесі.

²⁰ Див., зокрема, частину четверту статті 27, пункти 1, 3, 4 частини першої статті 54, пункт 1 частини першої статті 55 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 1 частини другої статті 51 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Аналогічно, загальне представництво місцевої організації партії, яка є суб'єктом виборчого процесу відповідних місцевих виборів, у тому числі у виборчому процесі здійснює керівник цієї

спору²¹. Проте виборче законодавство передбачає і *спеціальне представництво* політичної партії, тобто осіб, які уповноважені представляти інтереси партії виключно у виборчому процесі. Такими представниками є уповноважені особи політичної партії, а також представник політичної партії у Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу. Зазначені особи здійснюють представництво політичної партії *за законом* (а не за дорученням; див. статтю 279 Кодексу адміністративного судочинства України [361]).

Офіційний спостерігач. Нагадаємо, що міжнародні стандарти та, відповідно до них, вітчизняне виборче законодавство визначає три категорії *офіційних спостерігачів*: спостерігачі від кандидатів та партій – суб'єктів виборчого процесу²² (партійні спостерігачі), офіційні спостерігачі від громадських організацій (незалежні, або громадські спостерігачі) та офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій (міжнародні спостерігачі). Статус спостерігачів, які належать до цих різних категорій, дещо інший.

Партійні спостерігачі номінуються зацікавленими (тобто тими, які мають інтерес домогтися обрання) суб'єктами виборчого процесу – кандидатами та політичними партіями. Тим не менше, їх основна суспільно визнана функція – публічний контроль дотримання законності у виборах – настільки важлива і настільки незалежна від інтересів конкретного кандидата чи партії, що офіційні спостерігачі обґрунтовано вважаються самостійними суб'єктами виборчого процесу, наділеними власною (незалежною від суб'єкта їх номінації) виборчо-процесуальною правосуб'єктністю. Зокрема, вони мають право оскаржувати виявлені ними порушення правомірного перебігу виборчого процесу *від власного імені* (а не від імені кандидата чи політичної партії, як це має місце у випадку довіреної чи уповноваженої особи) безвідносно до того, чи стосуються ці порушення їх особисто.

Офіційні спостерігачі від громадських організацій (незалежні, громадські спостерігачі) – відносно нова категорія українського виборчого права (див. підрозділ 5.2.4). Відповідно до прийнятого сьогодні розуміння, закріпленого у вітчизняному виборчому законодавстві, правовий статус «внутрішнього» офіційного спостерігача однаковий незалежно від суб'єкта його номінації (кандидата, політичної партії, громадської організації). Як і у випадку партійних спостерігачів, виборчо-процесуальна правосуб'єктність належить самому громадському спостерігачеві, а не громадській організації, яка його номінувала. Остання взагалі не має статусу суб'єкта виборчого процесу, оскільки не має власного законного інтересу у виборчому процесі²³ та (за винятком номінації спостерігачів, що можна віднести до її загальної правосуб'єктності) не володіє виборчо-процесуальними повноваженнями.

Офіційні спостерігачі від кандидатів, політичних партій, громадських організацій, як і кандидати, є виборцями за загальним статусом; вони також можуть мати спеціальний (виборчо-процесуальний) статус виборця (однак не можуть мати іншого виборчо-процесуального статусу – кандидата, довіреної чи уповноваженої особи, члена виборчої комісії). Статус офіційного спостерігача існує паралельно із процесуальним статусом виборця і є незалежним від нього, відрізняючись обсягом виборчо-процесуальної дієздатності²⁴. Набуття статусу

місцевої організації партії; див., наприклад, частину десяту статті 22, частину четверту статті 23, пункти 1, 4, 5 частини першої статті 38, пункти 1, 4 частини першої статті 39, пункти 1, 4 частини першої статті 40 Закону «Про місцеві вибори» [808].

²¹ Див. частини першу і третю статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 91, частину третю статті 95 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину третю статті 55 КАС [361].

²² Деякі науковці розрізняють офіційних спостерігачів від кандидатів та від політичних партій як дві окремі категорії; див., наприклад, [566, с.131].

²³ Відповідно до статті 36 Конституції [432], єдиним типом об'єднань громадян, які уповноважені брати участь у виборах, є політичні партії. Саме у цьому полягає основна (критеріальна) відмінність між двома типами об'єднань громадян – політичними партіями та громадськими організаціями [73, с.57].

²⁴ У деяких випадках правопорушення, вчинене проти офіційного спостерігача, відповідна особа може оскаржувати лише як виборець – суб'єкт виборчого процесу, чие суб'єктивне право на спостереження порушене; це стосується, зокрема, протиправного скасування реєстрації (позбавлення повноважень) офіційного спостерігача.

офіційного спостерігача – суб'єкта виборчого процесу обумовлене його реєстрацією відповідною виборчою комісією. Проте така реєстрація має повідомний характер: підстави для відмови у реєстрації обмежені тільки дотриманням встановлених законом кваліфікаційних вимог щодо осіб, які можуть бути офіційними спостерігачами.

Міжнародне спостереження за виборами є важливою складовою закріплення демократичних стандартів виборів. На відміну від внутрішніх (партійних та громадських) спостерігачів, вітчизняне виборче законодавство не надає міжнародним спостерігачам статусу суб'єктів виборчого процесу; це відповідає загальноприйнятому розумінню обмеженого спостереження за виборами (моніторингу), здійснюваного міжнародними спостерігачами. Хоча міжнародним спостерігачам надані широкі можливості здійснювати спостереження за перебігом виборчого процесу, їм заборонене втручання у виборчий процес у будь-якій формі. Таким чином, міжнародні спостерігачі не мають власного виборчо-процесуального статусу і не є суб'єктами виборчого процесу.

Виборча комісія як суб'єкт виборчого процесу. Те, що виборчі комісії володіють спеціальною (виборчо-процесуальною) правосуб'єктністю, не викликає сумнівів у дослідників (див., наприклад, [58, с.648; 179, с.78; 373, с.10; 481, с.239]). Спеціальний (виборчо-процесуальний) статус виборчих комісій як спеціальних державних органів [80, с.114], на яких покладено обов'язок здійснювати підготовку і проведення виборів, визначається їх повноваженнями, обсяг яких встановлений як виборчими законами, так і Законом «Про Центральну виборчу комісію» [868]; статус виборчих комісій як суб'єктів виборчого процесу визнаний Конституційним Судом України (див. пункт 3.3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 19 жовтня 2009 р. [970]).

Тимчасові виборчі комісії створюються і функціонують лише під час виборчого процесу; що ж стосується постійних виборчих комісій²⁵, то обсяг їх повноважень поза межами виборчого процесу обмежений і пов'язаний лише з питаннями призначення окремих видів виборів, визнання обраними депутатів (у разі заміщення депутатів за умов пропорційної виборчої системи) чи іншими питаннями, пов'язаними з підготовкою до майбутніх виборчих процесів.

За своєю правовою природою виборчі комісії дещо відрізняються від інших суб'єктів виборчого процесу, розглянутих вище. Будучи суб'єктами владних повноважень, вони не можуть мати *власних інтересів* у виборчому процесі, а реалізують покладені на них законом *повноваження* щодо забезпечення підготовки та проведення виборів. Підкреслюючи цю особливість, Л. Козодой відносить виборчі комісії до «адміністративних суб'єктів», які «мають організаційно-управлінську природу і не висувають будь-якої політичної мети» [373, с.10]. Водночас слід підкреслити, що зазначені повноваження вимагають від виборчих комісій ініціативної діяльності щодо їх виконання аж до здійснення загального нагляду щодо дотримання виборчого законодавства усіма учасниками виборчих правовідносин, у тому числі іншими суб'єктами владних повноважень²⁶, і до розгляду порушень виборчого законодавства *за власною ініціативою або на вимогу не менше як трьох членів* комісії²⁷. Цим, зокрема, статус виборчих комісій як адміністративних органів під час виборчого процесу істотно відрізняється від статусу інших органів управління (як державних органів, так і органів місцевого самоврядування) і кваліфікується як спеціальний, пов'язаний із виборчим процесом.

²⁵ Крім Центральної виборчої комісії, постійними є територіальні комісії місцевих виборів (частина третя статті 20 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

²⁶ Див. пункт 1 частини другої статті 30, пункт 2 частини другої статті 31 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 2 частини другої статті 25, пункт 1 частини першої статті 26 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункт 1 частини першої статті 24, пункт 3 частини другої статті 25 Закону «Про місцеві вибори» [808].

²⁷ Див. статтю 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], частину дев'яту статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину восьму статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину восьму статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808].

8.2.3. Статус інших учасників виборчих правовідносин

Деякі дослідники наділяють виборчо-процесуальною правосуб'єктністю широке коло суб'єктів, які беруть участь у виборчих правовідносинах. Однак таке розширення категорії суб'єктів виборчого процесу вважаємо необґрунтованим. Так, до суб'єктів виборчого процесу немає підстав відносити *громадян*, які не мають права голосу на відповідних виборах і не набули статусу іншого суб'єкта відповідного виборчого процесу.

Російські дослідники схильні вважати *довіrenих осіб кандидатів та виборчих об'єднань* самостійними суб'єктами виборчого процесу (див., наприклад, [58, с.656]). Вважаємо, що осіб, які здійснюють *представництво* інших суб'єктів виборчого процесу – довіrenих осіб кандидатів, уповноважених осіб політичних партій, представників політичної партії чи кандидата у Центральній виборчій комісії, розпорядників виборчих фондів – немає підстав відносити до категорії суб'єктів виборчого процесу, оскільки вони є носіями виборчо-процесуальних прав та обов'язків своїх довіритель. Інститут довіrenих осіб є винятком у виборчому (тобто публічному) праві у тому сенсі, що він цілком аналогічний цивільно-правовому інституту представництва²⁸ (мандату) [1168]: відносини представництва виникають між особою (представником, мандатарієм; у виборчому праві – довіреною особою чи уповноваженою особою), яка уповноважена на вчинення юридично значущих дій від імені і в інтересах іншої особи (доврителя, мандатора; у виборчому праві – кандидата, політичної партії). Виступаючи у виборчому процесі виключно у ролі представника кандидата, політичної партії як суб'єкта виборчого процесу та діючи лише від його (а не від власного) імені, довірена особа кандидата, уповноважена особа партії не набуває статусу самостійного суб'єкта виборчого процесу²⁹.

Підкреслимо необхідність відрізнити цей публічноправовий аналог цивільноправового представництва від політичного *представництва народу* – правової категорії, яка лежить в основі представницької демократії. Народне представництво, хоча за своїм історичним походженням і було пов'язане з ідеєю цивільноправового мандата (див. [1202, с.45]), сьогодні тісно інтегроване з концепцією народного суверенітету; тому, як зазначає В. Шаповал, «взаємовідносини виборців та обранців не можна ототожнювати з такими, що виникають між учасниками цивільно-правових договірних відносин» [1188, с.71]. Водночас деякі дослідники схильні розглядати категорію представництва у конституційному праві як специфічний прояв загальної категорії представництва, «достатньо добре опрацьованої у цивільному, цивільному процесуальному та кримінально-процесуальному праві» [5, с.153]. Вважаємо, проте, що до такої загальної категорії представництва в межах публічного (зокрема, виборчого) права належать лише інститути довіrenих осіб кандидатів чи уповноважених осіб політичних партій, однак не інститут народного представництва. Змішування цих двох різних явищ, що досі традиційно позначаються терміном «представництво» (див., наприклад, [1073]), означає ігнорування принципової різниці їх сучасної правової природи.

Члени виборчих комісій. Статус члена виборчої комісії є специфічним. З одного боку, члени виборчих комісій безпосередньо задіяні у виборчому процесі; з іншого, вони вступають у виборчі правовідносини не самостійно, а лише через колегіальні органи – виборчі комісії. Член виборчої комісії, окрім участі у роботі виборчої комісії, може в окремих випад-

²⁸ Іншим аналогом є представництво виборця при застосуванні голосування за дорученням; проте у цьому випадку аналогія більш далека, оскільки довіритель не має змоги контролювати виконання доручення представником.

²⁹ Значимо, що розуміння цього формулюєся у вітчизняному виборчому праві поступово. Так, пункт 5 статті 12 Закону «Про вибори Президента України» 2004 р. відносив до суб'єктів виборчого процесу поряд із офіційними спостерігачами також «уповноважених представників та довіrenих осіб» [767]. Вказівка на «уповноважених представників та довіrenих осіб» як на суб'єктів була виключена із зазначеного Закону лише у 2014 р. [739]. Цікаво, що Закон «Про вибори народних депутатів України» у редакціях 2001, 2004, 2005 та 2011 років не визнавав довіrenих та уповноважених осіб суб'єктами виборчого процесу.

ках здійснювати також *представництво* виборчої комісії (як суб'єкта виборчого процесу) у її правовідносинах з іншими суб'єктами. У жодному з цих випадків член комісії не володіє власною спеціальною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, а отже, не може вважатися самостійним суб'єктом виборчого процесу. Водночас, оскільки можливість бути членом виборчої комісії певним чином пов'язана із виборчо-процесуальним статусом виборця (правом голосу), у деяких випадках член виборчої комісії може діяти у своїх правовідносинах як виборець (зокрема, це стосується права на оскарження дострокового припинення своїх повноважень у виборчій комісії). Нагадаємо, проте, що статус члена виборчої комісії водночас позбавляє його деяких інших правових можливостей щодо участі у виборчому процесі, які має виборець, зокрема, права на участь у передвиборній агітації.

Органи публічної влади та їх посадові особи. Незважаючи на те, що деякі автори відносять органи державної влади, органи місцевого самоврядування до категорії суб'єктів виборчого процесу (див., наприклад, [273, с.240; 372, с.121; 906, с.261, 314]), вважаємо, що зазначені органи (як і їх посадові особи) не володіють жодними ознаками спеціальної виборчо-процесуальної правосуб'єктності. Дійсно, під час виборчого процесу органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють виключно повноваження, передбачені їх загальною компетенцією. Відповідно до пункту 2 частини п'ятої статті 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] (аналогічні обмеження встановлені пунктом 2 частини четвертої статті 3 Закону «Про вибори Президента України» [739], пунктом 2 частини четвертої статті 4 Закону «Про місцеві вибори» [808]), усім органам публічної влади заборонено втручатися у виборчий процес, «за винятком випадків, передбачених цим Законом»³⁰. Аналіз відповідних положень виборчого законодавства засвідчує, що ці «виняткові випадки» для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачають здійснення звичайних (а не спеціальних, виборчо-процесуальних) повноважень таких органів, які спрямовані на матеріально-технічне, фінансове, інформаційне чи безпекове забезпечення діяльності виборчих комісій³¹ (див., наприклад, частину першу статті 41, частини четверту та сьому статті 46, частину першу статті 51, частину одинадцятую статті 68, частини другу, дев'яту та тринадцятую статті 82, частину другу статті 83 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]).

Нейтральність органів влади щодо виборчого процесу вважається однією з вимог принципу чесних виборів або, в термінології Венеціанської комісії, процесуальних гарантій дотримання основних стандартів демократичних виборів [363, с.148]. Як зазначають дослідники, «до визначальних чинників, що обумовлюють, спричиняють, гальмують чи навіть унеможливають процес подальшої демократизації публічної влади в Україні, варто віднести також (а, можливо, й у першу чергу) втручання у виборчий процес (починаючи від надмірного адміністрування і закінчуючи спробами позаправового “корегування” результатів голосування» [190, с.97]). Вплив органів державної влади на виборчий процес кваліфікується як «деструктивна політична технологія», відома в Україні під назвою «адміністративний ресурс» [569, с.334], тобто протиправний (а в деяких випадках і злочинний) вплив на процес народного волевиявлення.

Особливу роль серед органів виконавчої влади під час виборчого процесу відіграють *органи ведення Державного реєстру виборців* – спеціальні органи, повноваження яких ви-

³⁰ Як і у випадку довірених осіб, вітчизняне виборче право, усвідомлюючи епізодичну роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчому процесі, поступово сприймало таке бачення їх місця у виборах. Так, пункт 5 статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. визнавав суб'єктами виборчого процесу «органи державної влади та органи місцевого самоврядування у випадках, передбачених цим Законом» [730]. Таке визнання було пов'язане із повноваженням місцевих органів влади щодо складання списків виборців (див. статтю 30 зазначеного Закону). Проте з 2004 р. виборчі закони не включають органи державної влади та органи місцевого самоврядування до переліку суб'єктів виборчого процесу.

³¹ У зв'язку з цим більш адекватним, на наше переконання, тут було б формулювання «крім випадків здійснення їх повноважень, визначених законом».

значені Законом «Про Державний реєстр виборців» [772]. Саме ці органи на підставі бази даних Державного реєстру складають списки виборців, уточнюють їх, розглядають заяви і скарги щодо неправильностей у списках виборців. Проте ці повноваження не можна вважати спеціальними, характерними для виборчого процесу: такі ж повноваження (щодо відомостей Державного реєстру виборців) зазначені органи здійснюють постійно, перевіряючи достовірність персональних даних виборців та підтримуючи базу даних в актуальному стані.

Таким чином, навіть виконуючи певні дії із забезпечення виборчого процесу в межах своїх постійних повноважень, органи державної влади, органи місцевого самоврядування не володіють спеціальною (виборчо-процесуальною) дієздатністю, не можуть діяти у виборчому процесі з власної ініціативи, а отже, не можуть вважатися суб'єктами виборчого процесу. Тим більше це стосується окремих посадових осіб таких органів.

Суди. Зазначене вище щодо органів влади взагалі повністю стосується судів. Дійсно, судова влада відіграє важливу роль у виборчому процесі як істотна складова гарантії дотримання виборчих прав та основних принципів демократичних виборів, законності виборчого процесу. У цьому сенсі вирішення виборчих спорів об'єктивним і незалежним судом є визначальною складовою процесуальних гарантій дотримання основних засад демократичних виборів (пункт П.3.3. Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.151]), тобто, по суті, забезпечення принципу чесних виборів [333, с.166].

Проте цієї важливої ролі суду у виборчому процесі недостатньо, щоб визнати суди суб'єктами виборчого процесу. Дійсно, при розгляді виборчих спорів суди здійснюють свою постійну конституційну функцію – правосуддя, а тому жодним чином не наділяються спеціальною (виборчо-процесуальною) дієздатністю. Особливі строки оскарження та інші процесуальні строки щодо розгляду виборчих спорів, встановлені статтями 273, 274 КАС України, не можуть заперечити того факту, що суди здійснюють розгляд виборчих спорів у порядку адміністративного судового (а не виборчого) процесу [1029].

Засоби масової інформації. Роль засобів масової інформації³² у виборчому процесі настільки значна, що деякі дослідники відносять їх до суб'єктів виборчого процесу³³ [182; 372, с.121; 588, с.244; 872, с.310; 906, с.261]. Лише відносно недавно було визнано на законодавчому рівні подвійний характер їх ролі – поширення інформації про виборчий процес (інформаційне забезпечення виборів) та забезпечення проведення певних форм передвиборної агітації (щодо засад розмежування інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації див. підрозділ 4.2; див. також [324; 341]).

³² Цікаво, що російські дослідники І. Захаров та О. Кокотов розглядають як учасників виборчих правовідносин не власне *засоби масової інформації*, а «організації, що здійснюють випуск засобів масової інформації» [274, с.79]. Така позиція виглядає достатньо послідовною у правовому відношенні. Зауважимо, проте, що українське законодавство розглядає саме *засоби масової інформації* як суб'єкти права. Так, відповідно до статті 6 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» друковані засоби масової інформації є суб'єктами, що *здійснюють діяльність* (через засновників, редакторів, журналістський колектив і т. д.; див. статтю 7 цього Закону) [782]. Закон України «Про телебачення та радіомовлення» використовує два терміни: «аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації» як *організація*, яка надає аудіовізуальну інформацію споживачам, та «телерадіоорганізація» як *юридична особа*, яка розповсюджує телерадіопрограми (див. статтю 1 зазначеного Закону [861]). Саме останній термін використовується українським виборчим законодавством (див., наприклад, статтю 72 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 61 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Водночас стосовно друкованих засобів масової інформації виборче законодавство визначає «редакцію (видавця) друкованого засобу масової інформації» як суб'єкта угоди про розміщення матеріалів передвиборної агітації (див. статтю 73 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 63 Закону «Про вибори Президента України» [739]).

³³ Окремі дослідники достатньо суперечливо оцінюють місце засобів масової інформації у виборчому процесі. Так, наприклад, І. Поспелова, з одного боку, наділяє їх виборчо-процесуальною правосуб'єктністю, а з іншого – погоджується з позицією законодавця, який не зараховує засоби масової інформації до числа суб'єктів виборчого процесу [667, с.12, 13].

Важлива роль засобів масової інформації у висвітленні виборчого процесу та здійсненні передвиборної агітації пов'язана із забезпеченням принципів вільних і чесних виборів; цим обумовлені певні гарантії для журналістів отримувати інформацію – доступ на всі публічні заходи, пов'язані з виборами, на засідання виборчих комісій будь-якого рівня, у тому числі ті, на яких встановлюються підсумки голосування та результати виборів, у приміщення, де проводиться голосування виборців; обов'язок виборчих комісій надавати представникам засобів масової інформації відомості, що стосуються підготовки і проведення виборів.

Водночас інформаційна діяльність щодо виборів підлягає низці обмежень, які засвідчують субсидіарну роль засобів масової інформації. Зокрема, як уже згадувалося, поширення повідомлень про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані з виборами повинне здійснюватися на засадах достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації, її неупередженого та збалансованого подання (стаття 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Ще більш чітко регламентована діяльність засобів масової інформації та їх працівників щодо передвиборної агітації, які у цій сфері взагалі не можуть діяти з власної ініціативи і на власний розсуд. У передвиборній агітації ініціатива належить виключно суб'єктам виборчого процесу – кандидатам та політичним партіям. Поширення матеріалів передвиборної агітації у друкованих та аудіовізуальних засобах масової інформації можливе виключно за умови укладення відповідної угоди між кандидатом чи партією (в особі розпорядника поточного рахунку виборчого фонду відповідного суб'єкта) та засобом масової інформації та попередньої оплати за відповідні послуги засобу масової інформації (частина десята статті 72, частина сьома статті 73 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), тобто у формі *надання послуг*. Засобам масової інформації та їх працівниками заборонено брати участь у передвиборній агітації поза межами замовлених та оплачених з виборчих фондів матеріалів.

Отже, той аргумент, що засоби масової інформації відграють важливу роль у виборчому процесі, особливо на етапі передвиборної агітації, недостатній для того, щоб визнати наявність у них власної виборчо-процесуальної дієздатності. Погоджуючись з А. Дашковською щодо того, що на засоби масової інформації у виборчому процесі «покладено функцію інформаційного забезпечення виборчого процесу на всіх його стадіях» [182, с.267-268], звернемо увагу, що усі зазначені дослідницею завдання і повноваження засобів масової інформації, встановлені законодавством, стосуються реалізації під час виборчого процесу їх *загальних* завдань і повноважень. Зокрема, вимога публікації рішень про призначення виборів, як і рішень виборчих комісій, не робить засоби масової інформації суб'єктами виборчого процесу, так само як конституційна вимога опублікування законів та інших правових актів не надає засобам масової інформації статусу суб'єкта законодавчого чи правозастосовного процесів.

Таким чином, повноваження засобів масової інформації у виборчому процесі зводяться або до здійснення їх *загальної функції*, що впливає із основоположної свободи вираження поглядів, – поширення інформації – з дотриманням засад достовірності, правдивості, об'єктивності і збалансованості, або до *надання послуг* із поширення матеріалів передвиборної агітації суб'єктів виборчого процесу, наділених правом на участь у передвиборній агітації. Як зазначає М. Баймуратов, «ЗМІ не беруть безпосередньої, самостійної участі у виборчому процесі, вони лише використовуються суб'єктами цього процесу з певною, заздалегідь визначеною метою» [256, с.99]. Метою таких обмежень, як вказує Ф. Веніславський, є «недопущення порушення принципу рівності усіх кандидатів у депутати..., рівних можливостей усіх партій – суб'єктів виборчого процесу та рівного і неупередженого ставлення до них засобів масової інформації» [255, с.386]. Цим засвідчується відсутність власної виборчо-процесуальної дієздатності у засобів

масової інформації та журналістів, що виключає можливість їх визнання самостійними суб'єктами виборчого процесу.

Зазначений висновок підтверджується також тим фактом, що засоби масової інформації та їх працівники (як і органи публічної влади) позбавлені можливості ініціювати розгляд виборчих спорів: вони не можуть виступати у ролі суб'єкта звернення зі скаргою (позивача до суду) у таких справах. Питання, пов'язані із відшкодуванням нанесеної суб'єктами виборчого процесу шкоди, пов'язаної із здійсненням передвиборної агітації або реалізації права на відповідь, вирішуються у загальному порядку цивільного судочинства.

Отже, *виборчий процес* слід розглядати як приклад *неюрисдикційного юридичного процесу*, який визначається цілеспрямованою діяльністю відповідних суб'єктів, котрі практично реалізують у ньому власні специфічні (виборчі) права, інтереси чи повноваження, тобто володіють спеціальною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю.

8.3. ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Якщо суб'єктний аспект виборчого процесу вказує, «хто діє» у цьому процесі, то процедурний аспект визначає належний *спосіб дії* відповідних суб'єктів («як діють»). Спосіб діяльності суб'єктів виборчого процесу не може бути довільним, здійснюваним повністю на їх власний розсуд. Для забезпечення повноцінної реалізації та рівності прав і можливостей численних суб'єктів виборчого процесу, недопущення зловживання правами на шкоду іншим суб'єктам, як це передбачає стаття 23 Конституції [432], виникає необхідність достатньо чіткої регламентації способу виконання тих дій суб'єктів виборчого процесу, які й визначають суть цього процесу.

8.3.1. Виборчі процедури

Встановлення відповідного способу дій характерне передусім для суб'єктів владних повноважень, які, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у *спосіб* [курсив наш. – Ю.К.], що передбачені Конституцією та законами України» [432]. На цій підставі можна дійти висновку, що чітка і визначена процедура діяльності у виборчому процесі повинна встановлюватися у першу чергу для виборчих комісій як єдиної категорії суб'єктів виборчого процесу, наділених владними повноваженнями. Для інших суб'єктів, для яких «усе, що прямо не заборонено, дозволено» (що відповідає частині першій статті 19 Конституції), встановлення чітко регламентованих процедур діяльності може з певної точки зору розглядатися як обмеження свободи їх діяльності. Через це така регламентація способів діяльності для виборців, кандидатів, політичних партій вимагає обґрунтування.

Зауважимо, що у способі встановлення обмежень та правової регламентації дій (юридичних процедур) для суб'єктів, не наділених публічно-владними повноваженнями, існує певна відмінність між сферами приватних і публічних правовідносин³⁴. У приватній сфері для таких суб'єктів межі реалізації їх прав більш загальні і встановлюються більш широко, а свобода дій (дискреція) значно менш регламентована; це природно пояснюється, зокрема, тим, що у кожному конкретному випадку приватні (цивільні) правовідносини

³⁴ Науковці звертають увагу на подібну відмінність у реалізації деяких політичних прав, зазначаючи, зокрема, що їх «можна розділити на здійснювані в ініціативному або в процедурно-правовому порядку. До перших належить право об'єднуватися в політичні партії... процес реалізації яких може розпочатися лише за власною ініціативою громадян. У другому випадку процес проведення виборів... починається незалежно від волі громадян, у чітко встановлені Конституцією строки... з дотриманням процедур призначення або проголошення... і відбувається згідно з чітко встановленою в конституційному законодавстві процедурою. У цьому випадку можна говорити про процесуально-правовий порядок реалізації громадянами цих прав» [190, с.179-180].

стосуються прав та інтересів обмеженого кола осіб. У публічній сфері коло учасників тих чи інших правовідносин внаслідок самої природи цих правовідносин, як правило, значно ширше, а в деяких випадках (як під час виборчого процесу) – навіть невизначене; тому поведінка (дії) одного суб'єкта можуть зачіпати (обмежувати, суперечити) права та законні інтереси одночасно багатьох інших суб'єктів. Особливо це стосується виборчого процесу – «найбільш масового процесу, який знає право» [167, с.125]. Щоб забезпечити взаємну узгодженість реалізації усіх цих прав і законних інтересів, як цього вимагає стаття 23 Конституції, закон повинен встановлювати достатньо чіткі межі способів і форми поведінки суб'єктів, які діють за власним розсудом. У деяких випадках, зокрема, у сфері виборчих правовідносин, навіть виникає *суспільна потреба* встановлювати законом конкретні *процедури* реалізації прав та законних інтересів суб'єктів, які, взагалі кажучи, діють відповідно до частини першої статті 19 Конституції. Можна стверджувати, що чим відповідні дії суб'єкта права ближчі за змістом до здійснення влади, до народного волевиявлення, тим більша виникає потреба регулювати спосіб (процедуру) діяльності відповідного суб'єкта. Саме з наведених причин порядок реалізації виборчих прав і законних інтересів усіх суб'єктів виборчого процесу (а не лише виборчих комісій), тобто спосіб їх дій у виборчому процесі, підлягає достатньо чіткій регламентації.

Правова регламентація способу дій певного суб'єкта набуває форми *юридичної процедури*. Поняття юридичної процедури і відповідно процедурно-правових норм є відносно новими. Співвідношення понять «процес» і «процедура» як у цілому, так і в рамках виборчого права досі залишається дискусійним у науковій літературі. Іноді, наприклад, вибори в цілому розуміють як приклад цілісної «процедури прийняття державних рішень» [69, с.13]. Як зазначають дослідники, раніше юридична процедура ототожнювалася з юридичним процесом [568, с.40], а відповідні норми і досі часто називають процесуальними [869, с.194]. Деякі автори розглядають процедуру як дію [254, с.32] чи як «сукупність організаційних дій» [1147, с.10], тобто як складову частину процесу у його діяльнісному аспекті. Так, Є. Корчиги визначає правову процедуру як «діяльність суб'єктів права, що виступає у формі правовідносин» [179, с.27]. Інші дослідники стверджують, що «поняття “процес” більш об'ємне, а частина процесу, що має самостійне значення для будь-яких правовідносин, відповідає розумінню процедури» [295, с.55]. Згідно з позицією В. Барського, юридичний процес – це комплекс юридичних процедур, і на теоретичному рівні поняття «юридичний процес» і «юридична процедура» слід співвідносити як ціле і частину [872, с.293]. На нашу думку, ця позиція вимагає деякого уточнення: якщо юридичний процес – це діяльність, а процедура – це модель окремої дії, то слід казати, що не сам юридичний процес, а порядок (врегульований нормами права) його здійснення є комплексом юридичних процедур. Ототожнення цих понять переносить процедуру в рамки діяльнісного розуміння юридичного процесу і тому має бути визнане непродуктивним.

Отже, не можна погодитися з ототожненням сутності процесу і процедури. Ми розмежовуємо ці поняття, виходячи з діяльнісного розуміння процесу взагалі і виборчого процесу зокрема, розглядаючи *процедури як форму здійснення відповідної діяльності*.

Така позиція поділяється багатьма науковцями. Зокрема, В. Федоренко обґрунтовано стверджує, що у юридичній науці не можна ототожнювати категорії «процес» і «процедура» [1135, с.93]. Сьогодні у науці права сформувалася стійка тенденція до їх розрізнення саме з огляду на діялісне розуміння юридичного процесу: якщо юридичний процес – це діяльність (послідовність реальних дій) уповноважених суб'єктів, яка розвивається в часі, то юридична процедура – це встановлена нормами права модель (належний спосіб) такої діяльності, у тому числі її порядку і послідовності виконуваних дій (див. [390, с.148]). Як слушно зазначає О. Кузьменко, у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі; «процедура не є явищем, наділеним часовою динамі-

кою» [467, с.77]. О. Євсєєв, розглядаючи різні підходи до розуміння процедури, вважає найбільш адекватним визначення цього поняття як нормативно встановленого порядку вчинення юридичних дій суб'єктами права, яке науковець кваліфікує як алгоритмічний підхід до розуміння процедури [234, с.6]. З іншого боку, не можна ототожнювати процедуру (сукупність процедур) з процедурними нормами (відповідним правовим інститутом): процедура є змістом норм, які виступають як форма визначення процедури. Розглядаючи інститут виборчого процесу, В. Федоренко слушно зазначає, що при цьому «ідеться не про процедуру проведення виборів, а саме про важливий інститут конституційного процесуального права України» [1132, с.22].

Отже, *юридична процедура – це встановлений нормами права порядок виконання відповідним суб'єктом (суб'єктами) певних дій у юридичному процесі, модель процесу чи певної його частини*; юридична процедура моделює певну послідовну і пов'язану сукупність (визначає алгоритм) дій суб'єкта відповідного юридичного процесу. Процедура є змістом відповідних норм і у свою чергу – формою діяльності уповноваженого суб'єкта в юридичному процесі. Однак слід мати на увазі, що окрема норма, як правило, не може встановити всієї процедури; тому сукупність норм, які визначають певну процедуру, доцільно описувати з допомогою поняття *правової конструкції* як узгодженої сукупності правових норм, яка й визначає правову процедуру.

Таким чином, юридичний процес має свою *процедурну модель*, встановлену процедурними нормами права у вигляді правових конструкцій. Деякі науковці вважають це загальним правилом, розглядаючи також судовий процес як «сукупність судових процедур» [650, с.132]. О. Серєда вважає, що «фактично процесуальні галузі права наповнені процедурними нормами» [1004, с.17]. В. Барський, виходячи із загального поділу норм на матеріальні та процесуальні, вказує, що «норми матеріального права визначають змістовні характеристики правовідносин, а процесуальні норми права закріплюють організаційно-правові (процесуальні) форми реалізації змісту правовідносин» [872, с.192], у зв'язку з чим називає процесуальними норми, які визначають процедури у всіх юридичних процесах. Інші дослідники характеризують процедурні норми як особливі, які займають проміжне становище між матеріальними і процесуальними [570, с.467]. Так, О. Євсєєв пропонує розподіл конституційно-правових процедур на *матеріальні* і *процесуальні*; останні пов'язуються з *юрисдикційним* процесом у діяльності Конституційного Суду [234, с.8]. Оскільки не існує усталеної термінології у цьому відношенні, вважаємо за доцільне зберегти традиційний термін «процесуальні норми» лише для позначення норм, які регулюють юрисдикційні (судові) процеси; для норм права, які визначають процедури неюрисдикційних процесів, у тому числі виборчого процесу, ми послідовно застосовуємо термін «процедурні норми»³⁵.

Отже, процедурні норми визначають процедури (спосіб, порядок) діяльності уповноважених суб'єктів відповідного юридичного процесу; у свою чергу, діяльність суб'єкта такого процесу здійснюється відповідно до процедур, встановлених відповідними процедурними нормами: реалізація юридичних процедур через діяльність уповноважених суб'єктів є юридичним процесом.

Важливість нормативно встановлених юридичних процедур для забезпечення ефективної дії права (і, більше того, для забезпечення верховенства права) визнається

³⁵ На думку В. Ротаня, поряд із традиційним для юридичної науки і практики правозастосування поділом галузей права на матеріальні і процесуальні, «було помічене існування процедурних норм, які займають проміжне місце між матеріальними і процесуальними нормами» [570, с.467]. Вважаємо, що розуміння процедурних норм як «проміжних» має сенс при збереженні терміна «процесуальні норми» для позначення правових норм, які регулюють судовий процес. Оскільки норми, що регулюють інші (особливо неюрисдикційні) процеси, не можуть розглядатися як матеріальні, однак не є «процесуальними» у розумінні судового процесу, можна говорити про їх проміжне становище.

провідними правознавцями. Так, О. Петришин стверджує: «для досягнення соціально значимого результату в системі правового регулювання стають важливими не лише норми права як взірці поведінки, а й відповідні процедури та процес здійснення приписів правових норм, який не повинен відриватися від них, а також їх змісту» [639, с.26]. На думку В. Барського (який ототожнює процесуальні та процедурні норми), «процесуальні норми відіграють важливу роль у системі права, оскільки забезпечують оптимальні умови реалізації матеріально-правових приписів» [869, с.194]. Як вказав В. Авер'янов, «процедури не тільки мають забезпечувати необхідну послідовність і максимальну повноту реалізації громадянами своїх прав і свобод, а й повинні стати перепорою для прояву суб'єктивізму і свавілля з боку службовців державних органів» [2, с.275].

Слід звернути увагу на особливість процедурних норм: вони завжди є носіями імперативного методу правового регулювання³⁶. Можна стверджувати, що властивий публічному праву імперативний метод регулювання обумовлений не стільки, як часто вважається, характерним для публічних правовідносин підпорядкуванням одних суб'єктів таких правовідносин іншим (зокрема, таке підпорядкування є епізодичним і другорядним у сфері виборчих – без сумніву, публічних – правовідносин), скільки великою питомою вагою нормативного регулювання публічно-правових процедур, які обмежують дискрецію суб'єктів владних повноважень чи, в нашому випадку, суб'єктів виборчого процесу (учасників здійснення владного волевиявлення народу).

Важливо наголосити, що внаслідок імперативного характеру процедурних норм визначені ними юридичні процедури, які формують алгоритм юридичного процесу, повинні бути достатньо чіткими та однозначними. О. Євсєєв підкреслює, що «конституційна процедура повинна бути системною, тобто в ній повинні враховуватися всі її основні елементи, вона не повинна бути фрагментарною або не повністю врегульованою...; у конституційній процедурі повинні бути закріплені основні юридичні засоби, що дозволяють забезпечити належне дотримання вповноваженими суб'єктами її приписів» [234, с.8-9]. Системність, повнота і чіткість процедур гарантує дотримання принципів правової визначеності і правової безпеки (складових принципу верховенства права) щодо усіх суб'єктів відповідних правовідносин.

Наведені вище міркування щодо співвідношення юридичного процесу та юридичних процедур цілком стосуються виборчого процесу і характерних для нього процедур. Як зазначає М. Ставнійчук, «виборчий процес включає в себе встановлену законодавством сукупність процесуальних форм проведення виборів» [126, с.37]. Виходячи із описаного вище розуміння поняття «юридична процедура», нормативно встановлену «процесуальну форму», тобто *порядок виконання відповідним суб'єктом певної дії у виборчому процесі* природно називати *виборчою процедурою*. У цьому сенсі сукупність усіх виборчих процедур складає *процедурний* (процесуальний) *аспект* виборчого процесу, його процесуальну форму³⁷.

³⁶ Автори підручника з теорії держави і права за редакцією О. Петришина розглядають використання переважно імперативного методу правового регулювання як особливість процесуального права: «норми процесуального права зобов'язують додержуватися встановленої процедури, не дають можливості відступати від неї» [1099, с.180]. Вважаємо це особливістю не лише норм процесуального права, але й усіх *процедурних* норм, у тому числі тих, що належать до сфери матеріального права; щодо наявності процедурних норм у складі матеріального (точніше, «не процесуального»), зокрема конституційного права див. [872, с.303; 1135, с.93-94].

³⁷ Поняття «процесуальної форми» тривалий час дискутувалося науковцями. Сформульоване Ю. Барським у рамках конституційного права розуміння процесуальної форми як «моделі правової діяльності, яка відображає об'єктивну потребу найбільш ефективного способу досягнення юридично значущого результату, а в технологічному плані – як визначений предметно-функціональною характеристикою правової діяльності послідовний порядок організаційних та матеріально-технічних дій її учасників» [872, с.305], достатньо близьке до нашого розуміння *процедурного аспекту виборчого процесу*.

Науковці зазначають, що формалізація способів, за допомогою яких досягається результати виборів, є істотною ознакою виборчих процедур [57, с.241]. В. Барський зазначає: «Виборчий процес є технологічною інфраструктурою і формою реалізації конституційних принципів організації періодичних вільних виборів і забезпечення виборчих прав людини і громадянина в рамках передбаченої законом послідовності здійснення комплексу виборчих процедур і дій» [872, с.309]. Висловлюючись точніше, можна сказати: *процедурний аспект виборчого процесу полягає в тому, що діяльність суб'єктів виборчого процесу відбувається відповідно до нормативно визначених процедур, які у сукупності виступають правовою моделлю (правовим алгоритмом) виборчої діяльності цих суб'єктів.*

Дещо ширше розуміння виборчої процедури пропонує Х. Приходько: «виборча процедура – це передбачений виборчим процесуальним законодавством послідовний і узгоджений порядок процесуальних дій суб'єктів виборчого процесу» [717, с.40]. Звернемо увагу на віднесення науковцем виборчого законодавства до процесуального, що слід визнати не зовсім точним: виборче законодавство містить також важливу матеріальну складову.

С. Князев розглядає процедурний аспект виборчого процесу як його «інституційну компоненту» [345, с.52]. Таке розуміння може бути прийнятним у тому сенсі, що цілісна виборча процедура, яка врегульована правом, пов'язана з певним інститутом виборчого права. Так, наприклад, у рамках такого підходу слід розглядати «процедуру складання й уточнення списків виборців», якій відповідають правові інститути реєстрації виборців та списків виборців; «процедуру голосування виборців», яка визначає зміст правового інституту голосування і т. п.

Проте вважаємо, що недоцільно вважати нормативну модель виконання певного комплексу дій єдиною виборчою процедурою. Зазначені вище «процедури» є цілими процедурними комплексами, які визначають групу дій, що мають виконуватися у певній послідовності; їх доцільно вважати етапами (стадіями) виборчого процесу, які розглядаються нижче. Виборчу процедуру доцільніше розглядатися більш детально, як модель (порядок виконання) окремої юридично значущої дії. У цьому сенсі, наприклад, доцільно говорити не про «процедуру голосування» в цілому, а про послідовність процедур, які включають процедуру ідентифікації особи виборця, процедуру видання виборцю бюлетеня, процедуру заповнення бюлетеня і власне процедуру подання голосу. Таким чином, в аспекті виборчого процесу поняття процедури найбільш продуктивне як елемент нормативно визначеного способу (алгоритму) дій суб'єктів виборчого процесу.

Для виборчого процесу, який залучає широке коло суб'єктів, часто із конкурентними інтересами³⁸ особливо важливі вимоги системності, повноти і чіткості виборчих процедур, що гарантує дотримання принципів правової визначеності і правової безпеки щодо усіх суб'єктів виборчих правовідносин³⁹, а також, як ми зазначали вище, принципу справедливих (чесних у широкому сенсі) виборів. Тому визначення чітких та однозначних процедур позитивної реалізації прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу є одним з основних завдань виборчого законодавства [312, с.42]. Як зазначає Х. Приходько, «квінтесенцією сучасного конституційного процесу в його широкому сенсі є правовизначеність і регламентованість порядку реалізації демократії, в першу чергу як комплексу оптимальних правових процедур реалізації прав і обов'язків людини і громадянина. Предметною особливістю конституційного процесу є юридичні процедури безпосередньої і представницької демократії» [716, с.21]. Колишній голова ЦВК РФ О. Вешняков зазначав:

³⁸ Цю особливість виборчого процесу влучно характеризує Є. Корчиго: «Специфікою реалізованих виборчим процесом матеріально-правових відносин... є їх загальність. У цьому сенсі виборчий процес – найбільш масовий із усіх, що існують» [179, с.37]. Подібну думку висловлює німецький правознавець Г. Майєр, який стверджує, що в загальнонаціональному масштабі вибори – це наймасовіший процес, який знає право [167, с.297].

³⁹ Як образно зауважив свого часу Б. Беспалий, «товстий закон – для людей, а тонкий – для чиновників» [65, с36].

«Ми, як правокористувачі, знаємо – чим чіткіший правовий акт, за яким проводяться вибори, тим простіше забезпечити виборчий процес, позбутися зайвої політизації, оцінюючи його» [122, с.57]. На проблемність практичного застосування виборчого законодавства у випадку недостатнього нормативного регулювання виборчих процедур і потребу повноти та чіткості такого регулювання неодноразово вказував М. Рябець (див., наприклад, [993, с.15]). Виборчого процесу повністю стосується спостереження, що встановлення чітких та однозначних процедурних правил «дисциплінує учасників правовідносин, сприяє додержанню законності у всіх сферах і на всіх стадіях діяльності щодо застосування норм матеріального права» [869, с. 200].

Вітчизняний законодавець в основному враховує потребу повноти і точності регулювання усіх виборчих процедур як гарантії реалізації принципів виборчого права, суб'єктивних виборчих прав. Саме звідси випливає детальність регулювання виборчих процедур, характерна для вітчизняного виборчого законодавства останнього десятиліття. Мета такого детального регулювання – перш за все забезпечити *правову визначеність* стосовно діяльності усіх суб'єктів виборчого процесу та інших учасників виборчих правовідносин; в частині, адресованій виборчим комісіям, детальне регулювання має також за мету *обмежити дискрецію* у їх діяльності, що виключало б їх свавільне втручання у виборчий процес.

Свого часу ця особливість виборчого законодавства України була критикована Венеціанською комісією, яка характеризувала виборчий закон як «надто деталізований» і такий, що «надмірно регулює окремі сфери управління виборчим процесом» [130, с.380, 402]. Треба визнати, що дискусії з приводу ступеня деталізації регламентації процедур у будь-кому юридичному процесі достатньо поширені. Як зазначає В. Барський, «положення, пов'язане з повнотою процесуального регулювання, що існує, часом викликає критику, причому з діаметрально протилежних позицій. Одні звертають увагу на його пробіли, бачать у них неповноцінність процесуальної форми, в інші, навпаки, вважають, що закон надто скрупульозно розписує другорядні питання» [869, с.193-194]. Виборче законодавство після 2010 р. еволюціонувало в бік відмови від регулювання деяких виборчих процедур (таких, наприклад, як висування кандидатів політичними партіями). Однак практика проведення виборів в цих умовах (вибори 2012-2016 років) засвідчила, що відсутність чіткого регулювання навіть окремих процедур провокує конфлікти і зловживання, знижуючи рівень довіри до результатів виборів і ступінь легітимності обраних представницьких органів.

8.3.2. Етапи виборчого процесу

Юридичний процес практично ніколи не зводиться до реалізації однієї процедури; тим більше це стосується складного виборчого процесу, до якого залучене надзвичайно широке коло суб'єктів. Тому у кожному юридичному процесі природно виділяються його відносно самостійні частини, які часто називають етапами або стадіями процесу⁴⁰. У зв'язку з цим часом вважається, що виборчий процес (інтерпретований у процедурному аспекті) є «встановленою законом сукупністю стадій з підготовки і проведення виборів» [872, с.309] (див. також [426, с.203]); на думку С. Князева, «виборчий процес оформляється у законодавстві і реалізується на практиці передусім як система послідовних стадій організації і проведення виборів, які змінюють одна одну» [345, с.52]. В. Федоренко більш послідовно вважає, що саме стадії виборчого процесу «по суті, складають юридичний алгоритм процедури організації та проведення виборів» [1136, с.35]. На думку М. Ставніччук, стадії виборчого процесу – це «процесуальні форми провадження виборів» [428, с.40].

⁴⁰ Щодо виборчого процесу А. Георгіца вживав термін «фази виборів» [156, с.261].

Кожна така стадія (етап), у свою чергу, є сукупністю процедур, що визначають порядок здійснення певних узгоджених дій, спрямованих на досягнення визначеної проміжної чи остаточної мети виборчого процесу.

Вважаємо за необхідне уточнити термінологію, розмежувавши поняття «стадія» та «етап»⁴¹.

Поняття стадій процесу (навіть у випадку судового процесу) не визначене нормативно; немає чіткості і в доктринальному розумінні цього поняття. Звичайно стадіями у процесуальному праві прийнято називати певні відносно завершені частини відповідного процесу, «сукупність процесуальних правовідносин і дій, об'єднаних найближчою метою» [1164, с.17]. Таке розуміння базується на діяльнісному розумінні судового процесу. Проте стадією можна також назвати юридичну конструкцію – процедурну модель такої частини процесу (сукупність процедурних норм, які визначають порядок виконання відповідних дій).

Для судового процесу характерна чітка послідовність стадій, коли завершення попередньої стадії (досягнення відповідної проміжної цілі) є передумовою початку наступної стадії. Достатньо поширена думка про те, що стадії будь якого процесу утворюють певну упорядковану послідовність у часі; як зазначає В. Барський, «стадії не просто йдуть одна за одною – в кожній з них за певних умов можна провести перевірку правильності діяльності в попередній» [869, с.206].

Однак у загальному випадку такі відносно відокремлені процедурно частини юридичного процесу не завжди чітко визначаються. В. Луць, розглядаючи загальний процес правового регулювання, зауважує, що виділення окремих його стадій «є досить умовним, оскільки у правовій дійсності не завжди можна прослідкувати чіткі межі проходження цього процесу його окремими стадіями» [489, с.10].

Уявлення про строгу послідовність стадій у процесі часто некритично переноситься і на виборчий процес. Так, С. Князев стверджує, що виборчий процес складається «із ряду послідовних і взаємозв'язаних стадій» [345, с.52]. Однак це твердження не відповідає дійсності.

Відносно завершені частини юридичного процесу, які у літературі прийнято називати стадіями чи етапами, не завжди утворюють лінійно упорядковану систему у тому сенсі, що початок наступної стадії (етапу) не обов'язково пов'язаний із закінченням попередньої. Саме таким є виборчий процес, складові якого утворюють кількарівневі послідовності процедурних дій, спрямованих на певні проміжні цілі, і ці послідовності дій часто між собою не пов'язані і здійснюються одночасно. Так, наприклад, складання й уточнення списків виборців практично незалежне від висування кандидатів чи передвиборної агітації і відбувається щодо них «паралельно» в часі; також паралельно відбуваються формування складу тимчасових виборчих комісій та передвиборної агітації.

У зв'язку з цими відмінностями доцільно розмежувати поняття стадій та етапів юридичного процесу. За аналогією з судовими процесами, пропонуємо використовувати термін «стадія» для позначення його відносно відокремленої частини, якщо такі частини процесу утворюють строгу послідовність (коли наступна стадія може розпочатися тільки після закінчення попередньої). Якщо ж у юридичному процесі такі відносно відокремлені частини можуть здійснюватися паралельно, не будучи між собою пов'язаними чи узалежненими (як це має місце у виборчому процесі), для позначення такої частини будемо застосовувати термін «етап процесу».

Єдиної точки зору щодо переліку основних етапів виборчого процесу серед науковців немає. Небезпідставно вважається, що будь-який перелік таких етапів певною мірою умов-

⁴¹ В. Нестерович практично ототожнює ці поняття, стверджуючи, що під етапом виборчого процесу «слід розуміти чітко визначену часовими межами стадією» [566, с.380].

ний; крім того, він не може бути остаточним і з часом зазнає змін⁴². Дослідники наводять різні переліки таких складових виборчого процесу (див., наприклад, [62, с.77-78; 449, с.99-102; 869, с.211]). Здебільшого до них відносять: формування територіальної основи виборів (виборчих округів та виборчих дільниць); створення органів адміністрування виборів (окружних та дільничних виборчих комісій); складання та уточнення списків виборців; номінацію (висування та реєстрацію) кандидатів; передвиборну агітацію; голосування виборців; підрахунок голосів та встановлення результатів виборів. Іноді стадії виборчого процесу розглядаються як великі блоки, що включають по декілька згаданих вище етапів⁴³. Так, В. Перепелюк пропонує розглядати такі етапи («стадії», у термінології науковця): створення матеріально-організаційної основи виборів; реалізація пасивного виборчого права; реалізація активного виборчого права; завершальна стадія [637, с.21]; зокрема, процедури голосування виборців і підрахунку голосів на виборчій дільниці об'єднує в одну стадію С. Фоміна [1141, с.9]. Є. Колюшин схильний виділяти три стадії: визначення кола учасників виборів; передвиборна агітація; голосування, визначення його підсумків і результатів виборів [398, с.50; 400, с.111]. Німецькі правознавці вказують на чотири «фази» виборів: «облік осіб, які мають право голосу на виборах; збір заявок на участь у виборах; підготовка процедури виборів; організація підрахунку голосів включно з визначенням результатів голосування й остаточним визначенням обраних» [167, с.124].

Двопланову класифікацію етапів виборчого процесу пропонує В. Нестерович. Науковець, з одного боку, розрізняє основні та факультативні етапи виборчого процесу, а з іншого – пропонує перелік етапів «за функціональним призначенням», до якого відносить підготовчий, установчий, реєстраційний, агітаційний етапи, етап голосування, рахунковий, додатковий та заключний етапи [566, с.380-381]. Слід зауважити, що віднесення певних виборчих дій до цих етапів не надто послідовне. Зокрема, важко погодитися з віднесенням до одного (підготовчого) етапу складання й уточнення списків виборців та проведення передвиборних з'їздів політичних партій – виборчих процедур, які мають не лише різне функціональне призначення, але й відбуваються у різний час. Подібно навряд чи доцільно відносити до одного етапу виборчого процесу реєстрацію кандидатів та офіційних спостерігачів, не кажучи вже про відсутню під час виборчого процесу реєстрацію партій та представників засобів масової інформації.

Не існує єдиного переліку етапів виборчого процесу, встановленого чинним законодавством; достатньо порівняти такі переліки, що містяться у частині п'ятій статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частині четвертій статті 11 Закону «Про вибори Президента України» [739] та частині третій статті 11 Закону «Про місцеві вибори» [808], щоб переконатися, що далеко не всі їх відмінності спричинені особливостями різних типів виборів. Більше того, певні процедури, що формально належать до складу окремих етапів виборчого процесу, можуть виходити за часові межі процесу (так, поза строками виборчого процесу фактично відбувається етап припинення повноважень виборчих комісій в частині припинення окружних комісій як юридичних осіб).

⁴² Достатньо порівняти, наприклад, перелік етапів виборчого процесу, визначений частиною четвертою статті 10 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730], та аналогічний перелік, що міститься у частині п'ятій статті 11 чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» [734].

⁴³ Венеціанська комісія наводить перелік *етапів спостереження* за виборчим процесом, до яких відносить: підготовчий етап (за рік до дня голосування і до призначення виборів), який служить для оцінки стану законодавства; другий етап (з дня призначення виборів); третій етап (період передвиборної агітації), четвертий етап – день голосування та підрахунок голосів; нарешті, останній етап – оголошення результатів виборів та наступний після нього період оскарження цих результатів [216, с.287]. Звичайно, цей перелік етапів відображає специфічну точку зору міжнародного спостереження. Звернемо увагу, що останній етап виборчого процесу, відповідно до таких уявлень, не обмежується оголошенням результатів, а включає процедури оскарження результатів виборів як необхідну складову виборчого процесу.

Змістовне наповнення кожного із зазначених вище етапів виборчого процесу та відповідні процедури не будуть тут розглядатися. Однак стосовно співвідношення етапів та процедур зазначимо, що далеко не всі виборчі процедури, встановлені законодавчо, належать до тих етапів, які зазначені у законодавстві чи визнаються дослідниками. Так, наприклад, до жодного з нормативно встановлених етапів не можна віднести процедури утворення, формування та функціонування виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу; навпаки, практично на всіх етапах присутні процедури оскарження порушень та розгляду виборчих спорів. У зв'язку із законодавчим визнанням інституту інформаційного забезпечення виборів постає питання, чи слід розглядати його як окремий етап виборчого процесу, який має значно ширші часові межі, аніж агітаційний етап.

Російські дослідники традиційно розглядають як першу стадію виборчого процесу призначення виборів⁴⁴ [179, с.106; 273, с.237; 345, с.53]; подібну позицію запозичують і деякі українські правознавці [428, с.40; 588, с.243; 637, с.21]. Вважаємо, що з такою позицією погодитися не можна. Хоча початок виборчого процесу пов'язаний із актом призначення виборів, тим не менше у часі він настає *після* видання такого акта (якщо сам акт про призначення виборів взагалі передбачений Конституцією). Розгляд цього питання змушує нас звернутися до третього аспекту виборчого процесу – темпорального (часового).

8.4. ТЕМПОРАЛЬНИЙ АСПЕКТ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Темпоральний аспект виборчого процесу тісно пов'язаний із його діяльнісним розумінням: цілеспрямована діяльність суб'єктів виборчого процесу неминуче розгортається у часі. Цей аспект привертає недостатню увагу; серед досліджень вітчизняних науковців можна відзначити лише роботу М. Ставнійчук [1063]. Російський правознавець С. Князев, хоча й звертає увагу на «динамічний» (а не «статичний») характер виборчого процесу, відносить питання часових строків до технологічного компонента виборчого процесу, обмежуючись підкресленням важливої ролі виборчих строків [345, с. 48, 49-50]; таку ж позицію займає В. Барський [872, с.310]. Є. Корчиго розглядає темпоральний аспект лише у зв'язку з послідовністю процедурних стадій (етапів) [179, с.98-99]. Проте для будь-якого процесу (у тому числі юридичного) його розгортання в часі є важливою невід'ємною характеристикою.

8.4.1. Поняття процедурних строків

Часові параметри (строки, терміни) здійснення тих чи інших виборчих дій чинять істотний вплив на реалізацію суб'єктивних виборчих прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, на досягнення мети процесу. Для юридичного процесу, який не має перманентного характеру, тим більше важливим є часовий вимір його тривання (перебігу) – *початок* та *закінчення* процесу; останнє, як правило, пов'язане з досягненням мети процесу (*результативний* процес), проте у деяких випадках – із встановленням юридичного факту неможливості досягнення цієї мети (*нерезультативний* процес). Крім того, складна внутрішня процедурна структура юридичного процесу вимагає узгодження в часі здійснення окремих процедур чи їх комплексів – стадій чи етапів, що ставить питання про строки обов'язкового або можливого їх здійснення. Із реалізацією деяких процедур пов'язані також строки набуття або втрати певних прав або обов'язків суб'єктів правовідносин, які реалізуються у процесі, а отже, набуття або втрати певного статусу

⁴⁴ Призначення виборів розглядалося ще радянською доктриною як «необхідна стадія в організації здійснення активної і пасивної виборчої правосуб'єктності» [303, с.159], оскільки вважалося, що лише з призначенням виборів «виборча правосуб'єктність» переходить у форму «суб'єктивного виборчого права» [303, с.73].

відповідними суб'єктами. Зрештою, саме наявність часового аспекту принципово відрізняє динамічний *юридичний процес* від статичної *юридичної процедури*.

У нормативних актах та юридичній літературі часовий вимір характеризується трьома різними поняттями: «строк», «термін» та «момент»⁴⁵. Проте розмежування значення цих понять у виборчому праві не завжди чітке. Деякі дослідники вважають слова «строк» і «термін» синонімами (див. [1088, с.13]); інші ототожнюють поняття «термін» і «момент часу» [142, с.411]. Однак звичайно вважається, що строки визначають час *тривалості* здійснення певних процедур, тобто характеризуються протяжністю в часі, тоді як термін визначає час, у який відбувається (вчиняється) одноразова (одномоментна) подія чи дія (зокрема, розпочинається чи закінчується строк). Водночас термін визначається у тих же одиницях, що й строки; основною такою одиницею у процесуальних галузях та інститутах права слугує *день* – одиниця, що сама має помітну часову тривалість (і, додамо, визначається неоднозначно). У зв'язку з цим у деяких обставинах доводиться говорити про *момент* часу, у який стається подія чи вчиняється дія. Так, наприклад, повноваження виборчої комісії починаються з *моменту* (а не з *дня*⁴⁶) складення присяги не менш як двома третинами її складу (частина перша статті 30, частина перша статті 31 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина друга статті 26, частина друга статті 27 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Цієї ж мети – вказівки на конкретний момент часу – досягається також прямим зазначенням відповідної його часової характеристики; так, голосування виборців розпочинається о 8 годині і закінчується о 20 годині (частина перша статті 85 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина перша статті 75 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина перша статті 77 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Саме в рамках темпорального аспекту визначає Венеціанська комісія виборчий процес як період часу, який охоплює різні етапи виборчого процесу [217, с.418].

Отже, виборчий процес характеризується власними *часовими межами* (*моментами* початку та закінчення), а також *строками здійснення* усіх виборчих процедур. Крім того, обмежена у часі тривалість виборчого процесу має наслідком тимчасовість статусу суб'єктів виборчого процесу, що ставить питання про *терміни* чи *моменти часу набуття* і *втрати* відповідного статусу. Належне встановлення усіх зазначених часових характеристик необхідне для упорядкування виборчого процесу, забезпечення внутрішньої логіки його розвитку, узгодженості взаємопов'язаних виборчих процедур. Цим визначається *темпоральний (часовий) аспект* виборчого процесу.

Загальноприйнято для позначення строків, що визначають перебіг юридичного процесу, вживати термін «процесуальні строки»; як зазначають дослідники, «це встановлений законодавством час для здійснення тих чи інших процедур чи окремих організаційних чи матеріально-технічних дій» [872, с.307]. Проте інші науковці вважають за доцільне зберігати цей термін лише для позначення строків у юрисдикційному (точніше, судовому) процесі у рамках відповідної галузі процесуального права. Так, М. Смокович, розглядаючи особливості строків при розгляді виборчих спорів, вважає, що строки звернення до суду – матеріально-правові, а строки розгляду судом – процесуально-правові [1029, с.36-37]; таке розуміння істотне у зв'язку з підставами апеляційного та касаційного оскарження.

У зв'язку з таким неоднозначним розумінням терміна «процесуальний строк» пропонуємо позначати часові межі здійснення тих чи інших процедур у неюрисдикційних процесах (у тому числі у виборчому процесі) як *процедурні строки*; процедурні строки у виборчому процесі природно називати *виборчими строками*. Таким чином, виборчі

⁴⁵ Щодо обговорення співвідношення цих термінів у цивільному праві див. [489].

⁴⁶ Такі повноваження починаються у *день* складення присяги, але *після моменту* її складення (у цей же день, але *до моменту* складення присяги вже утворена комісія ще не є повноважною).

строки пов'язані з перебігом виборчого процесу і мають матеріально-правовий характер для судового (юрисдикційного) процесу розгляду виборчих спорів.

8.4.2. Початок виборчого процесу

Темпоральний вимір виборчого процесу порівняно з подібними аспектами інших юридичних процесів особливо важливий: у зв'язку з винятковою роллю виборів як форми здійснення волевиявлення народу проміжок часу, в межах якого відбувається виборчий процес, характеризується специфічним станом суспільства і держави. Справа не лише в суспільно-політичних обставинах, особливій напрузі політичних процесів і дискусій, які, з огляду на державне значення виборів, охоплюють практично усе суспільство. Під час виборчого процесу набирає своїх особливостей і законодавче регулювання суспільних відносин: з'являються нові суб'єкти із специфічним правовим статусом, якого не існує поза виборчим процесом, а статус інших суб'єктів набуває особливих рис; низка правових норм «включаються» (тобто починають здійснювати регулювання суспільних відносин) саме з початком виборчого процесу і «виключаються» (припиняють регулювання, переходячи у «латентний» стан чинності, але не дії⁴⁷) з його закінченням. Окрім значного масиву («процедурної частини») самого виборчого законодавства, до останньої категорії норм відносяться й окремі положення інших законодавчих актів⁴⁸.

Важливим питанням темпорального аспекту виборчого процесу є визначення *початку* цього процесу.

Російські науковці вважають початком виборчого процесу день видання акта про призначення виборів (див., наприклад, [179, с.101]), аргументуючи це тим, що «після видання акта про призначення виборів починається здійснення різних виборчих дій і процедур» [179, с.106]. Така позиція певним чином підкріплена нормативно⁴⁹.

Проте із подібною позицією в рамках вітчизняного виборчого права не можна погодитися.

По-перше, призначення виборів завжди полягає у встановленні *дня проведення виборів* (яким є *день голосування на виборах*), а не дня початку виборчого процесу. Початок виборчого процесу визначається нормативно встановленими процедурними строками, співвіднесеними з *днем голосування на виборах* або з *днем опублікування* (який, як правило, настає *пізніше* від дня видання) акта про призначення виборів.

При розгляді принципу періодичних виборів вже вказувалося на певну непослідовність Конституції щодо *підстав* проведення виборів (а отже, і початку виборчих процесів) для різних типів і видів виборів (див. підрозділ 6.2). У більшості випадків передбачено

⁴⁷ Дійсно, виборче законодавство чинне і поза періодом виборчого процесу; однак у цей час воно практично не діє як регулятор виборчих правовідносин у зв'язку з відсутністю таких правовідносин. Щоправда, останнім часом здійснення певних підготовчих процедур (реєстрація виборців, формування територіальної основи проведення виборів) винесене законом поза межі виборчого процесу. Однак здійснення цих функцій відбувається у межах загальних повноважень відповідних органів (насамперед Центральної виборчої комісії) і не викликає появи виборчих *процесуальних* правовідносин.

⁴⁸ Такі положення містяться у статтях 273-279 КАС України [361]; вони визначають особливості регулювання судового розгляду виборчих спорів і тому застосовуються лише під час виборчого процесу (чи процесу референдуму). Окремі приписи, які «включаються» лише на час виборчого процесу, містять і деякі інші закони; див., наприклад, статтю 14 Закону «Про рекламу» [840], абзац п'ятий статті 13 Закону «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення» [810].

⁴⁹ Федеральний закон РФ «Про основні гарантії...» дещо інакше визначає день початку «виборчої кампанії» (поняття, що певною мірою відповідає терміну «виборчий процес» в українському виборчому праві): пункт 19 частини другої зазначеного закону стверджує, що така діяльність здійснюється «в період з дня офіційного опублікування (публікації) рішення уповноваженої на це посадової особи, державного органу, органу місцевого самоврядування про призначення виборів» [582]. Автор не береться судити, чи є синонімами терміни «видання акта» та «опублікування акта» у російській правничій термінології.

видання акта про призначення виборів відповідним суб'єктом (див. пункти 7 та 30 частини першої статті 85, пункт 7 частини першої статті 106 Конституції [432]). Однак суб'єкт призначення *чергових* парламентських виборів Конституцією не визначений, а сам акт призначення – не передбачений: чергові вибори народних депутатів України відбуваються у строк, *встановлений* Конституцією України – останню неділю жовтня п'ятого року повноважень поточного скликання – і не потребують їх призначення⁵⁰.

Навіть у випадку *призначення* виборів виборчий процес починається обов'язково через певний час після видання і навіть після опублікування відповідного акта. Так, наприклад, рішення про призначення чергових виборів Президента України приймається Верховною Радою України не пізніше як за 100 днів до дня голосування, тоді як виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за 90 днів до дня голосування (частини друга та третя статті 17 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Відповідно до частини четвертої статті 16 Закону «Про вибори народних депутатів України», виборчий процес позачергових виборів народних депутатів України починається з дня, *наступного* після дня опублікування Указу Президента України, яким достроково припинені повноваження Верховної Ради України та призначені позачергові вибори; відповідно до частин п'ятої та шостої цієї ж статті, виборчий процес повторних та проміжних виборів народного депутата України в окремому одномандатному виборчому окрузі починається з дня, *наступного* після дня опублікування рішення Центральної виборчої комісії про їх призначення [734]. Відповідно до частини першої статті 15 Закону «Про місцеві вибори», чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів, позачергові місцеві вибори – не пізніше ніж за 60 днів до дня виборів, а виборчий процес в обох випадках починається за 50 днів до дня виборів [808].

Особливий випадок мав місце у зв'язку з визнанням неможливості встановлення результатів виборів у п'яти одномандатних округах під час виборів народних депутатів України 2012 р. (див. постанову Центральної виборчої комісії № 1931 від 05.11.2012 р. [811]). Як відомо, повторні вибори у цих п'яти округах були проведені у 2013 р. на підставі спеціально прийнятого закону разового застосування (з обмеженим строком чинності: закон набрав чинності з дня його опублікування 27.09.2013 р. і втратив чинність у день, наступний за днем набуття повноважень народними депутатами України, обраними на цих повторних виборах; див. пункт 1 розділу II цього Закону [818]). Зауважимо, що пунктом 1 розділу I зазначеного Закону Верховна Рада України *призначила* (всупереч статті 85 Конституції України, яка не надає парламенту такого повноваження) повторні вибори у цих п'яти округах на 15 грудня 2013 р., а пунктом 2 цього розділу встановила, що виборчий процес цих виборів розпочинається за 60 днів до дня виборів або, якщо Закон набере чинності пізніше, на другий день після дня набрання ним чинності.

Таким чином, початок виборчого процесу, хоча й пов'язаний із виданням відповідного акта (якщо такий акт передбачений), однак настає *після* його видання. Найчастіше день початку виборчого процесу визначається відносно дня голосування (дев'яносто, шістдесят чи п'ятдесят днів до дня голосування); в окремих випадках виборів, які не є черговими, день початку виборчого процесу настає після дня опублікування відповідного акта. Однак у жодному випадку день початку виборчого процесу не є днем видання такого акта. Отже, вітчизняне виборче право передбачає, що *призначення виборів відбувається поза часовими межами виборчого процесу*.

⁵⁰ Цей факт констатує частина друга статті 15 Закону «Про вибори народних депутатів України»: «Чергові вибори депутатів проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення» [734]. Відповідно до частини четвертої статті 11 цього ж Закону, початок виборчого процесу чергових виборів депутатів *оголошує* (але не *призначає*) Центральна виборча комісія.

Звернемо також увагу, що початок виборчого процесу є *моментом часу*, а отже, не має часової протяжності і з цієї причини не може розглядатися як етап (стадія) виборчого процесу.

8.4.3. Обчислення виборчих строків

Розглянуті вище строки, які визначають початок виборчого процесу, демонструють специфіку їх обчислення порівняно із загальноприйнятим порядком обчислення процесуальних строків: строк початку виборчого процесу, як правило, обчислюється *ретроактивно* (назад у часі) відносно дня голосування. Такі особливості існують для більшості виборчих строків; це вимагає відповідного нормативного регулювання.

Загальноприйнятий спосіб обчислення процесуальних строків⁵¹ у законодавстві України визначається практично однаково статтями 122-124 ЦПК [1166], статтею 115 КПК [462] та статтею 120 КАС [361] відповідно. Переважним способом встановлення та обчислення процесуальних строків є їх пов'язування з певною дією чи подією, яка визначає *початок строку* (перебіг строку розпочинається з дня, наступного після дня вчинення дії чи настання події). Звичайно строк визначається у робочих днях (крім випадків, коли строк визначається іншими часовими одиницями – місяцями і роками). Проте обчислення строків у виборчому процесі у багатьох випадках не вписується у цей загальноновизнаний спосіб і має свої особливості⁵².

По-перше, виборчі строки визначаються у *календарних днях*⁵³, що відрізняється від *днів*, у яких звичайно обчислюються процесуальні строки (вважається, що звичайний день закінчується з закінченням робочого часу). Календарний день – це астрономічна доба, яка триває 24 години. Це означає також, що при обчисленні виборчих строків не береться до уваги різниця між робочими та вихідними (святковими) днями. Таким чином, *встановлений у днях строк у виборчому процесі закінчується (без будь-яких винятків) о 24 годині останнього дня строку*⁵⁴.

По-друге, описаний вище загальноприйнятий спосіб обчислення процедурних строків *перспективно*, тобто *вперед у часі від певного моменту відліку* (коли першим днем строку є день, наступний за днем прийняття рішення, вчинення дії чи настання події⁵⁵),

⁵¹ Такий порядок обчислення процесуальних строків узгоджується зі способом, встановленим Європейською конвенцією про обчислення строків [229]. Проте стаття 1.1.с цієї Конвенції містить застереження щодо незастосування її положень до строків, які обчислюються ретроактивно; саме останній спосіб обчислення найбільш характерний для виборчих строків.

⁵² Порядок обчислення виборчих строків законодавством України був вперше нормативно встановлений статтею 18 Закону «Про вибори Президента України» у редакції 2004 р. [767]. На наявність подібних особливостей обчислення виборчих строків у російському праві вказує Є. Колюшин [400, с.123].

⁵³ Як виняток, виборче законодавство може визначати окремі строки в робочих (чи банківських) днях для вчинення певних дій учасниками виборчих правовідносин, які не мають статусу суб'єкта виборчого процесу; див., наприклад, частину шосту статті 48 та частину п'яту статті 50 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]. Такий спосіб встановлення строків для вчинення дій цими суб'єктами ще раз підтверджує, що вони у виборчому процесі діють у межах їх загальних повноважень і в загальний спосіб, який не змінюється у зв'язку з настанням виборчого процесу, а отже, не мають виборчо-процесуальної їздатності.

⁵⁴ Польське виборче право дотримується у цьому сенсі традиції, характерної для цивільного процесу: відповідно до § 2 статті 9 Виборчого кодексу Польщі, якщо кінець відповідного строку «припадає на суботу чи день, законодавчо визначений неробочим, строк закінчується у перший робочий день після такого дня» [1380].

⁵⁵ У російському виборчому праві першим днем строку, встановленого у такий спосіб, вважається день настання події (а не наступний день). Таке розуміння обґрунтовується тим, що у зв'язку з досягненням віку 18 років під час виборчого процесу «право голосувати виникає у день народження, а не на наступний день» [398, с.51]. Вважаємо, що основа для узагальнення щодо обчислення всіх виборчих строків обрана невдало: як зазначалося вище, активне виборче право, як і похідні виборчі права, пов'язані з ним, набуваються з початком виборчого процесу, у якому виборець буде мати право голосувати, навіть якщо день народження настає після початку виборчого процесу, однак не пізніше дня голосування.

хоча й застосовується у виборчому законодавстві, не є основним для визначення виборчих строків. Найбільш поширеним є визначення виборчих строків з відліком *від дня голосування* на виборах *ретроактивно*, тобто *назад у часі*; у цьому випадку день голосування вказує на час *закінчення*, а не *початку* строку: останнім днем строку є *день, що передує дню голосування*, і з настанням дня голосування строк закінчується⁵⁶. Законодавче встановлення такого способу обчислення виборчих строків важливе: свого часу відсутність чіткого нормативного регулювання порядку такого обчислення призводила до прикрих непорозумінь щодо дня (і навіть року!) початку виборчого процесу (див. [46]).

Описаний вище ретроактивний спосіб обчислення строків природний для виборчого процесу з огляду на те, що більшість виборчих процедур підпорядкована центральному інституту виборів – голосуванню виборців, у якому реалізується народне волевиявлення. Такий спосіб є специфічним і рідко застосовується при встановленні процесуальних строків для інших видів юридичного процесу. Частина сьома статті 120 КАС, частина четверта статті 124 ЦПК передбачають можливість існування строку, закінчення якого «пов'язане з подією, яка повинна неминуче настати»; проте тут існує істотна відмінність: такий строк закінчується «наступного дня після настання події» [361; 1166]; очевидно, це викликано тим, що реальний день настання такої події вважається наперед невідомим. У виборчому процесі строк, закінчення якого позначено днем голосування, закінчується о 24 годині дня, що *передує* дню голосування (і, таким чином, не включає навіть день голосування). Як виняток, вкажемо на положення частин третьої та четвертої статті 274 КАС, які встановлюють строк подання позовної заяви про уточнення списку виборців та строк вирішення відповідної справи «не пізніше як за два дні до дня голосування» [361]. Спосіб обчислення цього строку, природно, визначається виборчим законодавством, а не положеннями статті 120 зазначеного Кодексу.

Початок строку можливого здійснення виборчої процедури, відрахований ретроактивно від дня голосування, нормативно визначається двома способами. По-перше, це може бути пряма вказівка на день початку такого строку: наприклад, висування кандидатів розпочинається за 90 днів до дня голосування (частина перша статті 52 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); по-друге, можливе зазначення строку, раніше якого здійснення відповідної процедури неможливе; наприклад, окружна виборча комісія приймає виборчі бюлетені не раніше як за 7 днів до дня голосування (частина перша статті 82 зазначеного Закону). В обох випадках перший день встановленого строку виконання процедури визначається таким чином, щоб останній день цього строку припадав на останній день перед днем голосування.

Початок строку здійснення виборчої процедури встановлюється нормами закону далеко не завжди. У такому разі відповідна процедура може здійснюватися у будь-який час після початку виборчого процесу або початок її можливого виконання неявно обумовлюється певною подією. Так, наприклад, закон не встановлює початку строку процедури утворення тимчасових спеціальних виборчих дільниць, а визначає лише строк її закінчення (частина третя статті 21 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); проте очевидно, що ця процедура не може розпочатися раніше, аніж окружна виборча комісія отримає подання щодо утворення таких дільниць від уповноважених органів (частина п'ята статті 21 зазначеного Закону). Подібно Закон встановлює лише строк закінчення подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати (частина друга статті 59 цього ж Закону), оскільки зрозуміло, що

⁵⁶ І в цьому випадку, за твердженням С. Колошина, спосіб обчислення строків у російському виборчому праві відрізняється від вітчизняного. Науковець зазначає: «Якщо дія може бути вчинена *не раніше ніж за певну кількість днів до дня настання події*, то першим вважається день, після якого залишається вказана кількість днів, а останнім днем останній [підкреслення наше. – Ю.К.] із вказаних днів» [398, с.52].

передумовою (можливим початком) цих дій має бути фактичне завершення виконання іншої процедури – висування кандидата.

Закінчення строку здійснення певної процедури, що відрізняється від пов'язаного з днем голосування, встановлюється або прямою вказівкою на відповідний момент часу (наприклад, витрачання коштів з поточних рахунків виборчих фондів припиняється о 18 годині останнього дня перед днем голосування; частина дев'ятого статті 48 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), або строку, в який її здійснення неможливе або заборонене (подання про реєстрацію офіційного спостерігача вноситься не пізніше як за 5 днів до дня голосування; частина сьомої статті 78 зазначеного Закону). В останньому випадку строк, у який здійснення процедури неможливе, визначається у той же спосіб, що й строк можливого здійснення певної процедури.

Окремі строки, передбачені виборчим законодавством, встановлюються не у днях, а в годинах і хвилинах. Таке обчислення строків, як правило, пов'язане з процедурами, що здійснюються в день голосування. Так, наприклад, голосування виборців проводиться між 8 та 20 годинами дня голосування (частина перша статті 85 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); дільнична виборча комісія розпочинає ранкове підготовче засідання у день голосування не раніше як за 45 хвилин до початку голосування (частина третя статті 84 зазначеного Закону).

Істотною характеристикою виборчих строків є їх *перепиняльний характер*: на відміну від процесуальних строків, які встановлені процесуальними кодексами і у відповідних випадках можуть бути поновлені чи продовжені (стаття 121 КАС [361], стаття 127 ЦПК [1166], стаття 117 КПК [462]), виборчий строк продовженню чи поновленню не підлягає. Взагалі кажучи, виборче законодавство прямо встановлює перепиняльний характер лише для строків звернення зі скаргою (частина шоста статті 109 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина п'ята статті 94 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина шоста статті 95 Закону «Про місцеві вибори» [808]); перепиняльний характер строків подання позовних заяв та апеляційних скарг стосовно виборчих спорів (а також деяких інших категорій термінових справ) встановлений також, як виняток у сфері процесуального законодавства, частиною п'ятою статті 270 КАС [361]. Проте формулювання, які використовуються у виборчому законодавстві, та відсутність нормативного положення про можливість поновлення чи продовження виборчих строків дає підстави правозастосовним органам вважати усі виборчі строки перепиняльними.

Так, частина перша статті 44 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2010 р. [738]) встановлювала строк висування кандидатів формулою: «Висування кандидатів на пост Президента України... закінчується за сімдесят один день до дня виборів»; на підстав цієї норми Центральна виборча комісія відмовляла у реєстрації кандидатів на пост Президента України на виборах 2010 р., зокрема, у зв'язку з порушенням встановленого строку самовисування (див., наприклад, [796;798]).

Виходячи із строку утворення закордонних виборчих дільниць, який встановлювався частиною десятою статті 20 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р.⁵⁷, Верховний Суд України скасував постанову Центральної виборчої комісії від 24.10.2004 р. щодо утворення закордонних виборчих дільниць у винятковому випадку. У своєму рішенні Суд вказав, що, виходячи з порядку обчислення виборчих строків, «останнім днем визначеного ч. 10 ст. 20 цього Закону семиденного строку є 24 година 23 жовтня 2004 року. У порушення вимог зазначеного Закону оскаржувана постанова прийнята 24 жовтня 2004 року, тобто за шість днів до дня виборів»; при цьому Суд вказав, що «строки, визначені Законом України “Про вибори Президента України”, за будь-яких

⁵⁷ «У винятковому випадку... закордонна виборча дільниця може утворюватися Центральною виборчою комісією не пізніше як за сім днів до дня виборів» [767].

обставин продовженню або поновленню не підлягають» [935], тим самим визнаючи перепиняльний характер усіх виборчих строків⁵⁸. Продовжуючи практику, засновану на такій правовій позиції, під час виборів народних депутатів України 2006 р. ЦВК відмовила в утворенні спеціальних виборчих дільниць у стаціонарних лікувальних закладах у зв'язку із пропуском встановленого Законом строку внесення таких подань (див., наприклад, [819-821]).

Зауважимо, що встановлені законодавчо виборчі строки (окрім строків самого виборчого процесу) стосуються часових меж виконання окремих процедур, а не етапів виборчого процесу. Так, наприклад, у межах етапу, який прийнято називати «висування та реєстрація кандидатів», законодавство окремо встановлює строки для здійснення трьох окремих процедур – власне висування кандидатів суб'єктами номінації, подання документів для реєстрації кандидатів та, нарешті, реєстрації кандидатів уповноваженою виборчою комісією⁵⁹. Подібно на етапі «складання списків виборців» встановлено строки окремо для процедур складання попередніх списків виборців, їх передання окружним та дільничним виборчим комісіям, надання для загального ознайомлення, оскарження неправильностей, виготовлення уточнених списків виборців та їх передання виборчим комісіям. Такий шлях регламентування виборчих строків є природним, оскільки визначає часові межі здійснення відповідним суб'єктом кожної окремої юридично значущої дії, визначеної встановленою виборчою процедурою. Тим самим засвідчується умовний характер поділу виборчого процесу на етапи, який (враховуючи і різні підходи дослідників щодо переліку таких етапів) має радше пізнавальне, а не нормативне навантаження.

Усі виборчі процедурні строки, встановлені законом, для кожного конкретного виборчого процесу прийнято зводити у єдиний календар виборів – послідовний у часі перелік усіх виборчих процедур, прийняття необхідних рішень чи вчинення певних дій різними суб'єктами із встановленням точної дати відповідних строків (їх початку та закінчення). Такий календар виборів (під назвою «календарний план») затверджується Центральною виборчою комісією для кожних виборів (див., наприклад, [285]); він служить чітким часовим орієнтиром для усіх суб'єктів виборчого процесу⁶⁰.

8.4.4. Закінчення виборчого процесу

Виборчий процес не може тривати безмежно, а отже, повинен закінчуватися у певний визначений момент часу. Проте момент закінчення виборчого процесу має менше правове значення, а отже, є більш конвенційним (тобто таким, що встановлюється з міркувань зручності), аніж момент його початку. Звичайно закінчення виборчого процесу пов'язується з досягненням мети виборчого процесу – офіційним встановленням та офіційним опублікуванням результатів виборів.

Конституція вживає термін «офіційне оголошення результатів виборів» (див. частину третю статті 82, частину першу статті 104 Конституції [432]). Питання про те, чи цей термін слід розуміти як достатність усного оголошення результатів виборів, чи як вимогу опублікування результатів виборів у друкованих офіційних виданнях, тривалий

⁵⁸ На перепиняльний характер виборчих строків у російському виборчому праві звертає увагу Є. Колошин [398, с.56]

⁵⁹ У попередніх редакціях виборчих законів передбачалася також процедура збирання підписів виборців на підтримку висування чи реєстрації кандидатів; див., наприклад, статті 23 та 24 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729]. Ця процедура також природно входила до складу стадії висування кандидатів (за винятком процедур, встановлених Законом «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р., відповідно до якого збирання підписів виборців здійснювалося «на підтримку» попередньо зареєстрованого кандидата, а неподання у визначений строк необхідної кількості підписів виборців мало наслідком скасування реєстрації кандидата (стаття 53, пункт 2 частини першої статті 56 зазначеного Закону [767]).

⁶⁰ Подібний календар виборів передбачений і польським виборчим правом; див [1439, s.89].

час викликає дискусію як серед політиків, так і в науковому середовищі. Різне розуміння знайшло відображення і в положеннях різних виборчих законів. Так, частина друга статті 86 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2010 р. встановлювала: «Офіційним оголошенням результатів виборів Президента України є оголошення головуючим на засіданні Центральної виборчої комісії результатів виборів Президента України» [738]. Така редакція практично виключала можливість оскарження результатів виборів чи дій Центральної виборчої комісії щодо їх встановлення. Водночас чинна редакція частини другої статті 86 зазначеного Закону визначає: «Офіційним оголошенням результатів виборів Президента України є опублікування результатів виборів Президента України у газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр”» [739]. Зазначимо, що Закон «Про вибори народних депутатів України» послідовно пов’язує настання правових наслідків виборів із «офіційним оприлюдненням» (а не «оголошенням») їх результатів у зазначених вище офіційних виданнях (див. статтю 97 Закону в редакції 2005 р. [765], статтю 100 Закону у редакції 2011 р. [733] та в чинній редакції [734]). Подібно частина перша статті 88 Закону «Про місцеві вибори» встановлює, що територіальна виборча комісія «офіційно оприлюднює результати місцевих виборів шляхом опублікування у відповідних місцевих друкованих засобах масової інформації» [808].

Практика проведення виборів засвідчує необхідність певних виборчих процедур, які повинні здійснюватися після офіційного опублікування результатів виборів. У зв’язку з цим вітчизняне виборче законодавство встановлює, що виборчий процес закінчується через п’ятнадцять днів після офіційного оприлюднення (по суті – офіційного опублікування) результатів виборів (частина сьома статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина сьома статті 11 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина п’ята статті 11 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Протягом цього часу не лише припиняється діяльність тимчасових виборчих комісій та проводиться фінансова звітність окружних виборчих комісій, але й аналізуються фінансові звіти розпорядників виборчих фондів суб’єктів виборчого процесу, висновки яких можуть бути оскаржені у порядку, встановленому для розгляду виборчих спорів; зрештою, саме у цей час можуть бути оскаржені результати виборів у порядку виборчого спору (частина третя статті 273 КАС [361]).

Зазначимо, що російське виборче законодавство пов’язує закінчення виборчого процесу («виборчої кампанії», у прийнятій ним термінології) із фактом подання відповідною виборчою комісією, що організувала вибори, фінансового звіту про витрачання бюджетних коштів, виділених на підготовку та проведення виборів (пункт 19 статті 2 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Однак такий підхід критикується російськими дослідниками, на думку яких, «з моменту опублікування результатів виборів... жодні виборчі дії не виконуються, тоді як мета виборчого процесу... досягнута, а отже, він (процес) завершений» [179, с.41].

Проте точка зору, яка пов’язує стандартне закінчення виборчого процесу із офіційним оприлюдненням результатів виборів, не єдино можлива. Так, М. Савенко вважає, що виборчий процес «фактично завершується набранням чинності рішенням Центральної виборчої комісії про реєстрацію обраної особи для зайняття посади і видання особі тимчасового посвідчення» [995, с.128]. Ця позиція заслуговує на увагу. Справа в тому, що з моменту закінчення виборчого процесу припиняється дія (застосування) особливостей, встановлених статтями 270-279 КАС щодо оскарження рішень, дій і бездіяльності Центральної виборчої комісії, у зв’язку з чим відповідні спори (у тому числі щодо оскарження результатів виборів після закінчення виборчого процесу) ініціюються і розглядаються відповідно до загальних положень Кодексу адміністративного судочинства. Це підтвердила правова позиція Вищого адміністративного суду України, висловлена у рішенні від 8 лю-

того 2013 р.: «Суд передусім вважає за необхідне зазначити, що вказані норми [статей 172 та 179 КАС у редакції, чинній до 03.10.2017 р.; їм відповідають положення відповідно статей 274 та 270 чинної редакції КАС – Ю.К.] підлягають застосуванню саме в період виборчого процесу» [672]; у зв'язку з цим Суд застосував загальну норму щодо строку звернення до адміністративного суду – «шестимісячний строк, який... обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів» (частина друга статті 122 чинної редакції КАС [361]).

Для уникнення таких ситуацій доцільно встановити розумні, однак перепиняльні строки для оскарження результатів виборів. У такому разі рішення і дії ЦВК щодо реєстрації обраного кандидата можна було б віднести до виборчого процесу; у всякому разі, такі позови не повинні подаватися у порядку загального адміністративного судочинства після складення присяги обраним народним депутатом України.

Зауважимо, що подібні ситуації не можуть виникати, коли останнім етапом виборчого процесу вважається обов'язкова перевірка усіх результатів виборів. Наприклад, польські правознавці пов'язують закінчення процесу виборів із проведенням контролю законності і дійсності всього виборчого процесу. Наявність обов'язкової процедури «верифікації виборів» (тобто «перевірки дійсності виборів та, відповідно, отриманих представницьких мандатів через контроль усіх етапів виборчого процесу та правильності встановлення результатів виборів») вважається одним з фундаментальних показників вільних (і, додамо, чесних) виборів [1255, s.12-13] (див. підрозділ 5.4).

Незважаючи на свою спрямованість до мети – обрання складу колегіального представницького органу чи окремої виборної посадової особи, – виборчий процес не завжди досягає цієї мети у повному обсязі. Виборче законодавство може передбачати і повну або часткову *нерезультативність виборів*. У випадку, коли виникають підстави для призначення *повторних виборів*, виборчий процес «первинних» виборів закінчується (див., наприклад, частину четверту статті 84 разом із частиною сьомою статті 11 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачає проведення повторних виборів депутата в одномандатному окрузі у двох випадках: якщо вибори у цьому окрузі визнані такими, що не відбулися, або якщо особа, обрана у цьому окрузі, не набула після обрання мандата (частина перша статті 104 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); перша із цих підстав передбачає закінчення виборчого процесу через *нерезультативність виборів*.

Практика парламентських виборів 2012 р. *de facto* створила прецедент іще однієї підстави закінчення виборчого процесу, не передбаченої чинним законом, – «неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів депутата в одномандатному окрузі» (див. постанову Центральної виборчої комісії від 05.11.2012 р. [811]). Зазначимо, однак, що через відсутність законодавчого встановлення такої підстави *нерезультативне закінчення виборчого процесу* у цьому випадку не мало наслідком негайного початку виборчого процесу повторних виборів (див. вище).

Так чи інакше, у разі *встановлення факту проведення виборів без досягнення результату (нерезультативності виборів) виборчий процес закінчується з моменту офіційного встановлення цього факту (тобто без досягнення цілі процесу)*.

8.4.5. Строки набуття і припинення статусу суб'єкта виборчого процесу

До темпорального аспекту виборчого процесу відноситься тісно пов'язана із його суб'єктним аспектом проблема *часу набуття і припинення (втрати) виборчо-процесуальної правосуб'єктності* різними суб'єктами виборчого процесу. Розглядаючи цю проблему, будемо виходити із обґрунтованого вище переліку суб'єктів виборчого процесу (див.

підрозділ 8.2.2), нормативно встановленого статтею 12 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] чи статтею 12 Закону «Про вибори Президента України» [739].

Як уже було показано, стосовно **виборця** необхідно розрізнити його *загальний статус* як публічно дієздатного громадянина і *спеціальний (виборчо-процесуальний) статус* виборця як суб'єкта конкретного виборчого процесу (особи, яка володіє правом голосу на відповідних виборах). Загальний статус публічно дієздатного громадянина існує постійно; стосовно виборів він має «потенційний» (латентний) характер.

Спеціальний статус виборця як суб'єкта виборчого процесу поза часовими межами виборчого процесу не існує. Постійний облік виборців України, запроваджений Законом «Про Державний реєстр виборців» [772], підкреслює цю відмінність двох статусів. Відомості про громадянина України включаються до Державного реєстру виборців як про «потенційного» виборця безвідносно до конкретного виборчого процесу; саме в такій ролі особа вступає у правовідносини з органами Державного реєстру виборців. Окремі правовідносини, передбачені цим Законом, мають виборчо-процесуальний характер (як, наприклад, тимчасова зміна місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, передбачена частиною третьою статті 7 зазначеного Закону), однак можуть реалізовуватися лише під час виборчого процесу певних (однак не всіх) виборів, у якому виборець володіє виборчо-процесуальною правосуб'єктністю.

Спеціальний виборчо-процесуальний статус виборця особливо підкреслюється тим фактом, що у виборчому процесі місцевих виборів далеко не кожен виборець за загальним статусом набуває статусу суб'єкта виборчого процесу.

У кожному разі набуття громадянином (виборцем «взагалі») статусу *виборця – суб'єкта виборчого процесу* є одночасним із початком виборчого процесу, тоді як із закінченням виборчого процесу такий статус припиняється. Взагалі кажучи, можлива *втрата* особою *виборчо-процесуальної правосуб'єктності виборця* під час виборчого процесу через втрату загального статусу виборця з дискваліфікаційних підстав (припинення громадянства України, набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною); у випадку місцевих виборів може настати втрата виборчо-процесуальної правосуб'єктності виборця через втрату права голосу на відповідних виборах внаслідок вибуття під час виборчого процесу з територіальної громади, в якій зареєстрована виборча адреса громадянина.

Статус **кандидата** на виборах є виборчо-процесуальним, тому він існує лише в часових межах виборчого процесу. *Моментом набуття* виборчо-процесуальної дієздатності кандидата вважається момент його офіційної реєстрації⁶¹ (див. пункт 4 статті 12 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 3 статті 12 Закону «Про вибори Президента України» [739]), тобто *момент початку реалізації його пасивного виборчого права*. Як правило, статус і виборчо-процесуальну дієздатність кандидат втрачає із закінченням виборчого процесу незалежно від факту свого обрання.

Однак можлива втрата особою статусу кандидата до закінчення виборчого процесу. Основний механізм втрати статусу кандидата – скасування його реєстрації з підстав, встановлених законом. Застосування інституту повторного голосування⁶² також має наслідком

⁶¹ Закон «Про місцеві вибори» менш точний у цьому відношенні, оскільки визнає суб'єктом виборчого процесу кандидата без вказівки на його реєстрацію. Відсутність відповідної практики не дозволяє ствердити, чи це положення можна тлумачити таким чином, що кандидати на місцевих виборах стають суб'єктами виборчого процесу з моменту висування. Зрідка, в окремих випадках, положення Закону вказують на «кандидатів, зареєстрованих для участі у місцевих виборах» (див., наприклад, частину першу статті 54 щодо права вести передвиборну агітацію [808]). Водночас таке застереження відсутнє стосовно права на подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій (стаття 23 зазначеного Закону), права на спеціальне представництво – довірених осіб (стаття 63), права номінувати офіційних спостерігачів (стаття 65). Вважаємо такі прогалини недоглядом законодавця, які слід усунути шляхом уніфікації відповідного регулювання.

⁶² Повторне голосування – інститут, природний для виборчої системи абсолютної більшості («двотурової» системи): у разі, коли жоден із кандидатів не отримав належної кількості голосів виборців на свою підтримку,

припинення статусу суб'єкта виборчого процесу до його закінчення для кандидатів, які не допущені до участі у повторному голосуванні.

У випадках дострокової втрати статусу кандидата існує проблема визначення моменту часу припинення такого статусу. Традиційне розуміння передбачає, що втрата статусу кандидата настає з моменту прийняття відповідного рішення відповідною виборчою комісією про скасування реєстрації кандидата. Однак цей підхід фактично позбавляє можливості кандидата оскаржити це рішення у порядку виборчого спору, оскільки при такому тлумаченні відразу після прийняття цього рішення особа уже вважається такою, що не має статусу суб'єкта виборчого процесу. У зв'язку з цим вважаємо, що моментом втрати кандидатом статусу суб'єкта виборчого процесу повинно вважатися закінчення встановленого строку оскарження рішення про скасування реєстрації кандидата або, у разі оскарження такого рішення, – час набуття законної сили рішенням суб'єкта розгляду виборчого спору⁶³.

Інша підстава дострокового (до закінчення виборчого процесу) припинення статусу кандидата пов'язана із проведенням повторного голосування, до якого допускається, як правило, лише два кандидати. Очевидно, що кандидати на пост Президента України, які не отримали достатньої підтримки виборців за підсумками голосування (у т. зв. «першому турі») і не допускаються до участі у повторному голосуванні, припиняють реалізацію власного пасивного виборчого права і, таким чином, втрачають виборчо-процесуальну правосуб'єктність як кандидати. Оскільки рішення виборчої комісії набирає чинності з моменту його прийняття⁶⁴, прийнято вважати, що припинення статусу суб'єкта виборчого процесу для таких кандидатів настає з моменту прийняття рішення Центральної виборчої комісії щодо призначення повторного голосування та визначення кандидатів, допущених до повторного голосування («включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування», за термінологією статті 85 Закону «Про вибори Президента України» [739]). У такому випадку кандидати, які втратили статус суб'єкта виборчого процесу, не можуть оскаржити у порядку виборчого спору підсумки голосування, зокрема, також і відповідні дії та рішення Центральної виборчої комісії щодо неправильного встановлення отриманого ними результату і, як наслідок, позбавлення їх статусу кандидата. Вважаємо цю ситуацію такою, що не відповідає статті 55 Конституції.

Вирішення цієї проблеми можливе двома способами. По-перше, можна встановити, що відповідне рішення Центральної виборчої комісії набирає чинності після його офіційного опублікування, що надає таким кандидатам час для його оскарження⁶⁵. По-друге, можна, як і у випадку скасування реєстрації кандидата, передбачити, що втрата кандидатами, не допущеними до участі у повторному голосуванні, статусу суб'єкта виборчого процесу

проводиться повторне голосування («другий тур») щодо меншої кількості кандидатів (як правило, двох) [322, с.48]. Водночас інститут повторного голосування як виняток передбачений і в умовах системи відносної більшості у тому рідкісному випадку, коли два або більше кандидатів отримали однакову кількість голосів на свою підтримку, що не дозволяє визначити переможця у виборчому окрузі (див. статтю 103 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]).

⁶³ Ця ідея реалізована у частині третій статті 301 проекту Виборчого кодексу 2015 р. (див. [878]), розробленого за участі автора.

⁶⁴ Відповідно до частини одинадцятої статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України», рішення виборчої комісії «набирає чинності з моменту його прийняття, за винятком випадків, передбачених цим Законом» [734]; однак щодо рішень про скасування реєстрації кандидата чи про призначення повторного голосування такі винятки Законом не передбачені. Закон «Про місцеві вибори» встановлює, що рішення виборчої комісії набирає чинності з моменту його прийняття, не передбачаючи жодних винятків (частина чотирнадцята статті 27 [808]). Закон «Про вибори Президента України» взагалі не встановлює часу набрання чинності рішеннями виборчих комісій.

⁶⁵ Така пропозиція реалізована у частині четвертій статті 292 проекту Виборчого кодексу 2010 р. [875] та у частині четвертій статті 324 проекту Виборчого кодексу 2015 р. [878], розроблених за участі автора.

наступає після закінчення строку оскарження постанови Центральної виборчої комісії або, в разі її оскарження – з моменту набрання законної сили рішенням суду.

Зазначимо, що чинне виборче законодавство передбачає унікальну можливість *відновлення статусу кандидата* (тобто суб'єкта виборчого процесу) *після втрати цього статусу*: частина третя статті 85 Закону «Про вибори Президента України» передбачає, що у випадку, коли один із двох кандидатів, допущених до участі у повторному голосуванні, вибуває з балотування внаслідок скасування його реєстрації не пізніше встановленого строку, Центральна виборча комісія невідкладно приймає рішення про допуск до участі у повторному голосуванні («включення до виборчого бюлетеня для повторного голосування») наступного (тобто третього) «за кількістю одержаних у день виборів голосів», який уже попередньо втратив статус кандидата внаслідок призначення повторного голосування.

Російський законодавець вважає, що втрата статусу кандидата («кандидат втрачає права і звільняється від обов'язків, які пов'язані зі статусом кандидата»⁶⁶) настає достроково «з дня вибуття»; зокрема, «кандидати, щодо кандидатур яких не проводиться повторне голосування, втрачають свій статус з дня призначення виборчою комісією повторного голосування» (частина п'ята статті 41 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]; див. також частину восьму статті 42 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]). Такі формулювання також позбавляють кандидата, який втратив свій статус, права на оскарження відповідного рішення чи дій щодо встановлення результатів голосування. Однак Конституційний Суд РФ виразив іншу позицію щодо цієї проблеми; на його думку, цитована вище норма російського законодавства «не перешкоджає зверненню громадянина, який реалізовував своє пасивне виборче право, щодо судового захисту порушених виборчих прав» (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини ухвали КС РФ від 24 січня 2006 р. [605]).

Пропорційні виборчі системи не передбачають проведення повторного голосування. Однак цікавим наслідком виборчих систем пропорційного представництва, які традиційно передбачають заповнення вакансій у депутатському корпусі у разі дострокового припинення повноважень окремого депутата через визнання обраним «наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії» (частина перша статті 105 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), є збереження латентного (прихованого) статусу кандидата *після закінчення виборчого процесу* за особою, яка не обрана за підсумками виборів, однак має можливість бути визнаною обраною через механізм заміщення вакансій⁶⁷.

Вкажемо на певні різночитання у розумінні того, що саме є результатами виборів за пропорційною виборчою системою, яка застосовується досі в Україні. Відповідно до частини десятої статті 98 Закону «Про вибори народних депутатів України», «результатом виборів депутатів у загальнодержавному окрузі є визначення в порядку черговості у виборчих списках партій *осіб, обраних депутатами* [курсив наш. – Ю.К.] від партій, відповідно до кількості депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій» [734]. Таке тлумачення природне, оскільки метою виборів є обрання депутатів. Водночас, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 р. у справі про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України», «результатами виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі є *кількість манда-*

⁶⁶ Цікаво, що при цьому робиться застереження, що дострокова втрата статусу кандидата не звільняє таку особу від подання фінансового звіту щодо витрачання коштів на виборчі потреби.

⁶⁷ Збереження після закінчення виборчого процесу статусу кандидата в осіб, включених до списків кандидатів від політичних партій, допущених до розподілу мандатів, якщо ці кандидати не визнані обраними безпосередньо на підставі результатів виборів, визнав Конституційний Суд України у рішенні від 21 грудня 2017 р. у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії (див. абзаци сьомий – дев'ятий пункту 2.4 мотивувальної частини зазначеного рішення [975]).

тів [курсив наш. – Ю.К.], отриманих кандидатами у народні депутати, включеними до списків від політичних партій, виборчих блоків партій»; при цьому Суд підкреслив, що ця кількість мандатів (тобто *результат виборів*) «є незмінною до наступних – чергових або позачергових виборів» (пункт 1 резолютивної частини рішення [942]). Саме таке розуміння результатів виборів як незмінної кількості мандатів дозволяє проводити заміну вибулих депутатів за рахунок наступних у тому ж виборчому списку кандидатів, а останнім – зберігати свій статус кандидата у латентному стані⁶⁸.

Вирішення цієї суперечності може полягати у визнанні двоступеневого характеру встановлення результатів виборів. Першим ступенем встановлення результатів є, як це вказав Конституційний Суд України у 1998 р., визначення кількості мандатів, отриманих виборчими списками кандидатів; цей результат остаточний і не підлягає зміні. Другий ступінь встановлення результатів виборів полягає у визначенні кандидатів, обраних за підсумками голосування виборців⁶⁹. Оскільки кількість таких мандатів незмінна, визначення обраних не може бути одноразовим, оскільки вимагає заповнення вакансій які виникають у разі відмови чи втрати мандата особами, попередньо визнаними обраними. Саме внаслідок цього виникає латентний статус кандидата, в усіх осіб, включених до виборчого списку кандидатів, який бере участь у розподілі мандатів. З цієї ж причини Центральна виборча комісія визнає депутатів, які заміщають вибулих, обраними на виборах у день проведення голосування незалежно від часу визнання їх обраними (див., наприклад, [743; 744]).

Таким чином, на відміну від кандидатів, включених до виборчих списків, які не подолали виборчий бар'єр, та які, як і не обрані кандидати в умовах мажоритарних систем, втрачають статус кандидата після закінчення виборчого процесу, кандидати, включені до списків кандидатів, допущених до розподілу мандатів, із закінченням виборчого процесу втрачають виборчо-процесуальну дієздатність, однак зберігають статус кандидата. Слід, проте, зауважити, що цей статус «ще не обраного кандидата» («кандидата, який може бути визнаний обраним за результатами виборів», у термінології Конституційного Суду України) після закінчення виборчого процесу не має ознак виборчо-процесуального, оскільки не передбачає участі у правовідносинах, пов'язаних із виборами: набуття повноважень *обраними* депутатами завжди за своїм змістом виходить за межі виборчих правовідносин відбувається поза часовими межами виборчого процесу.

Як і у випадку кандидатів, набуття статусу суб'єкта виборчого процесу *політичною партією* відбувається не автоматично. Такий статус отримує лише політична партія, яка *висунула кандидатів* для участі у відповідних виборах; саме з *моментом висунування* кандидатів пов'язується набуття партією виборчо-процесуальної правосуб'єктності (пункт 3 статті 12 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 4 статті 12 Закону «Про вибори Президента України» [739]); на місцевих виборах, відповідно до пункту 5 частини першої статті 12 Закону «Про місцеві вибори» [808], цього статусу набуває відповідна місцева організація партії.

Припинення статусу суб'єкта виборчого процесу для політичної партії, взагалі кажучи, також пов'язане із закінченням виборчого процесу. Проте у випадку, коли усім висунутим партією кандидатам відмовлено у реєстрації, або коли реєстрація усіх канди-

⁶⁸ Як зазначив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 21 грудня 2017 р., подолання за результатами виборів виборчого бар'єру партійним списком кандидатів «означає не лише набуття певними кандидатами у народні депутати України, включеними до виборчого списку від цієї партії, статусу народного депутата України, але й виникнення у решті кандидатів у народні депутати України, включених до цього виборчого списку, можливості набуття такого статусу в майбутньому без проведення повторного голосування чи повторних виборів народних депутатів України» (абзац восьмий пункту 2.4 мотивувальної частини зазначеного рішення [975]).

⁶⁹ Конституційний Суд України у цитованому недавньому рішенні визнав існування третьої складової результатів виборів за пропорційною складовою – *порядку* кандидатів у списках, що подолали виборчий бар'єр, які не визнані обраними і зберігають «латентний» статус кандидата після закінчення виборчого процесу [975].

датів від партії скасована, політична партія втрачає мету своєї діяльності у виборчому процесі (через відсутність зареєстрованих кандидатів, обрання яких вона мала б домогтися), а отже, повинна була б достроково (до закінчення виборчого процесу) втрачати виборчо-процесуальну правосуб'єктність. Положення, що передбачали підстави для дострокової втрати політичною партією статусу суб'єкта виборчого процесу, містилися у деяких попередніх редакціях виборчих законів (див., наприклад, частину дев'яту статті 63, частину другу статті 64 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2005 р. [765]); таке положення передбачене щодо місцевої організації партії частиною третьою статті 46 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Проте, на жаль, відсутність подібних положень у чинній редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» породжує певні непорозуміння у правозастосуванні. Так, наприклад, за відсутності такої норми у чинному Законі «Про вибори народних депутатів України» не ясно, чи партія, яка висувала кандидата в одномандатному окрузі, (а отже, яка набула статусу суб'єкта виборчого процесу), однак цей кандидат не був зареєстрований або відмовився від балотування, має право рівного доступу до носіїв зовнішньої реклами (частина дванадцята статті 68 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), чи отримує така партія ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів (частина четверта статті 72 зазначеного Закону), чи має право на відповідь у межах виборчого процесу (частина тринадцята статті 74 зазначеного Закону), зрештою, чи може бути суб'єктом звернення зі скаргою (позивачем) при розгляді виборчих спорів (частина перша статті 108 зазначеного Закону). Вважаємо, що з метою досягнення належної юридичної визначеності ці законодавчі прогалини чи колізії повинні бути усунуті: з моменту, коли у виборах не бере участі жоден кандидат, висунутий політичною партією, остання повинна втрачати статус суб'єкта виборчого процесу.

Набуття статусу *офіційного спостерігача* як суб'єкта виборчого процесу обумовлене рішенням про його реєстрацію уповноваженою виборчою комісією. Припинення статусу офіційного спостерігача, взагалі кажучи, пов'язане із закінченням виборчого процесу, хоча законодавство і передбачає можливість дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача за його власним бажанням або з ініціативи суб'єкта його номінації (частини дванадцята та тринадцята статті 78 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина тринадцята статті 69 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина одинадцята статті 65 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Останній із зазначених законів передбачає також дострокове припинення повноважень офіційних спостерігачів від місцевої організації партії у разі втрати цією організацією статусу суб'єкта виборчого процесу (частина дванадцята статті 65 Закону [808]). Проте, враховуючи особливий характер функції спостереження за виборами та роль спостереження у забезпеченні дотримання принципу чесних виборів, вважаємо, що така норма є надмірно суворою. Оскільки «партійний» офіційний спостерігач є самостійним суб'єктом виборчого процесу, дуже слабо пов'язаним функціонально із суб'єктом його номінації, на наше переконання, доцільно зберігати статус офіційних спостерігачів у виборчому процесі (якщо вони самі не мають бажання його припинити) незалежно від того, чи втратив суб'єкт їх номінації статус суб'єкта виборчого процесу.

Набуття і припинення статусу суб'єкта виборчого процесу *виборчою комісією* залежить від її природи. Центральна виборча комісія, а також територіальні виборчі комісії місцевих виборів є *постійними органами*; вони набувають виборчо-процесуального статусу з моменту початку виборчого процесу і втрачають його (не припиняючи свого існування та повноважень щодо інших видів діяльності, характерних для міжвиборчого періоду) у

момент його закінчення. Повноваження, які ці комісії здійснюють поза часовими межами виборчого процесу, не можна кваліфікувати як виборчо-процесуальні.

Тимчасові виборчі комісії – окружні та дільничні – набувають статусу суб'єкта виборчого процесу з моменту набуття ними своїх повноважень⁷⁰. Закон пов'язує цей момент із настанням певного юридичного факту – складенням присяги на першому засіданні відповідної комісії встановленою кількістю членів такої комісії: «не менш як двома третинами мінімального складу» (частина перша статті 31, частина перша статті 32 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); «не менш як двома третинами складу, визначеного при її утворенні» (у випадку окружних комісій; частина друга статті 25 Закону «Про вибори Президента України» [739]), «більшістю від складу, визначеного при її утворенні» (у випадку дільничних комісій; частина друга статті 26 того ж Закону). Що стосується припинення статусу суб'єкта виборчого процесу, його слід пов'язувати із припиненням повноважень відповідної виборчої комісії⁷¹. Закон «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що повноваження окружних виборчих комісій припиняються одночасно із закінченням виборчого процесу⁷² (через 15 днів після офіційного оприлюднення результатів виборів; див. частину третю статті 31 [734]); за Законом «Про вибори Президента України» припинення повноважень настає навіть раніше (через 10 днів після офіційного оголошення результатів виборів; див. частину третю статті 26 [739]). Відповідно до обох зазначених законів⁷³, повноваження і діяльність дільничної виборчої комісії (яка не має статусу юридичної особи) припиняються через 5 днів після офіційного оприлюднення (оголошення) результатів виборів (частини третя та четверта статті 32 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частини третя та четверта статті 27 Закону «Про вибори Президента України» [739]), тобто ще під час виборчого процесу. Слід визнати, що законодавством не передбачено продовження повноважень тимчасових виборчих комісій у разі оскарження результатів виборів (повного чи часткового) до винесення відповідного судового рішення. Однак це може ускладнити як процес розгляду справи судом, так і виконання рішення суду. Зрештою, ця проблема

⁷⁰ Зауважимо, що хоча окружна виборча комісія має статус юридичної особи, її утворення та набуття нею виборчої правоздатності не пов'язується із її державною реєстрацією як юридичної особи всупереч положенням Цивільного кодексу, частина четверта статті 87 якого стверджує, що «юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації» [1163]. Таким чином, окружна виборча комісія виступає типовим прикладом суб'єкта (органу), для якого статус юридичної особи не є визначальним, а субсидіарним (допоміжним). Такий суб'єкт права утворюється відповідно до норм публічного права (у нашому випадку – виборчого права), а цивільноправового статусу юридичної особи *набуває після свого утворення* (щодо інших випадків подібного співвідношення публічноправового і цивільноправового статусів див. [73, с.128]).

⁷¹ Припинення повноважень виборчої комісії, пов'язане з її ліквідацією (припинення існування), не слід отожднювати з достроковим припиненням повноважень *складу* цієї комісії як конституційно-правовою санкцією у разі вчинення виборчою комісією правопорушення; див. частину першу статті 37 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 30 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину третю статті 29 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Перші два закони містять з цього приводу спеціальні застереження: «Дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії не є ліквідацією цієї комісії» (частина друга статті 37 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина друга статті 30 Закону «Про вибори Президента України» [739]).

⁷² Зауважимо, що припинення повноважень окружної виборчої комісії не означає припинення *існування* окружної виборчої комісії; останнє пов'язується із припиненням її юридичної особи, що відбувається за окремо встановленою процедурою поза межами виборчого процесу (див. статтю 38 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], статтю 30¹ Закону «Про вибори Президента України» [739]). Однак очевидно, що після припинення повноважень окружної виборчої комісії вона, хоча й існує як юридична особа, вже не може вступати у виборчо-процесуальні правовідносини.

⁷³ Як не дивно, Закон «Про місцеві вибори» [808] обходить мовчанкою питання набуття і припинення повноважень тимчасовими (дільничними) виборчими комісіями. Вважаємо це прогалиною Закону, яка потребує заповнення шляхом уніфікації регулювання.

тісно пов'язана із визнанням виборчого процесу закінченим лише після вирішення питання про дійсність виборів.

8.5. ПРИНЦИПИ ІНСТИТУТУ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Інститут виборчого процесу як система правових норм, що визначають процедурний та темпоральний аспекти діяльності суб'єктів виборчого процесу, є важливим і значним за обсягом інститутом виборчого права. Взагалі кажучи, окремі етапи виборчого процесу, як, наприклад, висування і реєстрація кандидатів, передвиборна агітація, у нормативному сенсі виступають як окремі правові інститути нижчого структурного рівня – підінститути інституту виборчого процесу. Саме цим можна пояснити той інтерес, який, поряд із принципами виборчого права, виявляється як законодавцем, так і науковцями до принципів (засад) виборчого процесу.

8.5.1. Природа та місце інституційних принципів виборчого процесу в системі виборчого права

Розгляд принципів інституту голосування (див. розділ 7) засвідчує, що інституційні принципи (у тому числі принципи того чи іншого юридичного процесу) слід характеризувати у тих же аспектах, що і загальні чи галузеві принципи права. В. Барський вважає, що кожному юридичному процесу (який, очевидно, слід розуміти у сенсі відповідного правового інституту) відповідає своя система принципів, які науковець розуміє традиційно, як «ідеї, вихідні засади його [інституту. – Ю.К.] формування, розвитку і функціонування». Слушною є думка дослідника, що «принципи, властиві юридичному процесу, можна поділити на загальноправові, що належать до юридичного процесу як частини права [у нашій термінології – які «проектуються» на цей інститут. – Ю.К.], загальнопроцесуальні, властиві саме юридичному процесу у всіх його видах; видові, за якими реалізують окремі види юридичного процесу» [869, с.207]. Ці міркування певною мірою можуть бути застосовані до вивчення принципів інституту виборчого процесу, серед яких можуть існувати не лише специфічні інституційні принципи чи принципи – «проекції» галузевих принципів виборчого права, але й принципи, які завдячують своїм походженням деяким іншим принципам вищого рівня – загальноправовим чи загальнопроцесуальним.

Вітчизняне виборче законодавство традиційно встановлює «засади, на яких здійснюється виборчий процес», які природно розглядати як законодавчо визначені принципи виборчого процесу. Деякі науковці вважають засади виборчого процесу принципами, *додатковими* в буквальному сенсі до загальних принципів виборчого права, тобто, взагалі кажучи, однопорядковими з останніми [255, с.27]. Близьку позицію щодо їх розуміння займає М. Ставнійчук, яка розглядає принципи *організації* виборчого процесу, розділяючи їх на «ті, що властиві всім стадіям виборчого процесу, та інституційні – притаманні окремим виборчим процедурам». До першої групи, яка стосується усього виборчого процесу, науковець відносить «принцип альтернативності, багатопартійності виборів, відкритості, гласності виборів, організації виборів спеціальними незалежними органами, територіальної організації виборів»⁷⁴ [126, с.90]. В. Яворський, зі свого боку, застерігав від отождолення «принципів організації виборів» із засадами виборчого процесу, які науковець розглядав як окрему групу принципів виборчого права [1233, с.49]. Таким

⁷⁴ Зазначимо, проте, що вказані принципи не відповідають встановленим критеріям, тобто не стосуються усього виборчого процесу; так, «принцип альтернативності, багатопартійності виборів» (за своїм змістом – це принцип справжніх або альтернативних виборів) не властивий стадії складання та уточнення списків виборців, тоді як «принцип відкритості, гласності виборів» не може в повному обсязі стосуватися етапу голосування, яке включає процедури, що забезпечують таємність волевиявлення виборців.

чином, місце і роль принципів (засад) виборчого процесу у системі виборчого права не є загально визнаним у науковому відношенні, що вимагає більш детального їх розгляду.

Вітчизняний законодавець традиційно закріплює принципи (засади) виборчого процесу у виборчих законах. Вперше такі засади були закріплені у частині другій статті 1 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р.; вони включали: 1) вільне і рівноправне висування кандидатів; 2) гласність і відкритість; 3) рівність можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; 4) неупередженість до кандидатів з боку державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування; 5) свободу агітації [728].

Ці засади з мінімальними змінами, часто редакційними, повторювалися і в пізніших виборчих законах; так, частина друга статті 10 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. визначала такі засади, на яких здійснюється виборчий процес: «1) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; 2) політичного плюралізму (багатопартійності); 3) гласності і відкритості виборчого процесу; 4) рівності прав партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу; 5) рівності всіх кандидатів у депутати; 6) свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації; 7) неупередженості до партій (блоків), кандидатів у депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та керівників підприємств, установ і організацій» [730] (див. також статтю 11 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [767], статтю 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2004 р. [731]). Починаючи з Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. перелік засад виборчого процесу доповнюється першочерговою вимогою дотримання основних принципів виборчого права (див. пункт 1 частини другої статті 11 зазначеного Закону [765]), у зв'язку з чим з цього переліку зникають вказівки на дотримання рівності кандидатів та партій – суб'єктів їх номінації (оскільки ці вимоги повністю поглинаються принципом рівного виборчого права). У такому вигляді цей перелік міститься і в чинних редакціях Закону «Про вибори народних депутатів України» (частина друга статті 11 [734]) та Закону «Про місцеві вибори» (частина перша статті 11 [808]). Водночас чинна редакція Закону «Про вибори Президента України» досі встановлює засади виборчого процесу у вигляді, започаткованому відповідним Законом 2004 р.⁷⁵ (частина друга статті 11 [739]). Формулювання зазначених нормативних положень викликає потребу як критичного перегляду встановлених ними засад (інституційних принципів) виборчого процесу, так і визначення їх місця і ролі у правовому інституті виборчого процесу. Проте науковці часто, визнаючи важливість принципів виборчого процесу, відтворюють нормативний їх перелік без додаткових коментарів їх змісту (див., наприклад, [513, с.114; 872, с.311-312; 1233, с.49]).

Неважко помітити, що деякі із нормативно встановлених «засад виборчого процесу» насправді є повторенням (без істотної зміни змісту) або безпосереднім наслідком більш загальних принципів. Тому далеко не всі з них заслуговують на спеціальний статус інституційних принципів виборчого процесу.

Так, наприклад, «засада політичного плюралізму (багатопартійності)» (пункт 3 частини другої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) є практично дослівним повторенням конституційного принципу політичного плюралізму (стаття 15 Конституції [432]), який знаходить свій вираз у вигляді галузевого принципу *справжніх (альтернативних) виборів* (див. підрозділ 6.3). Така засада не може означати більше, ніж просто визнання необхідності конкурентної участі у виборчому процесі представників

⁷⁵ Така ситуація частково пояснюється тим, що після 2004 р. законодавець надавав перевагу внесенню змін до окремих положень Закону «Про вибори Президента України», який формально вважається прийнятим ще 1999 р., тоді як редакція Закону «Про вибори народних депутатів України» після 2004 р. була двічі повністю змінена (у 2005 та 2011 роках).

різних політичних течій, а тому не несе додаткового змістовного навантаження у контексті виборчого процесу. Звичайно, ця вимога має дотримуватися; проте, з доктринальної точки зору, в рамках виборчого права її слід розглядати як безпосередній вияв принципу справжніх (альтернативних) виборів, а не окремих інституційний принцип. Потреби її окремої фіксації за наявності нормативної вимоги дотримання у виборчому процесі принципів виборчого права, просто немає.

Нормативна засада «свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів у депутати і партій – суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії, кандидати у депутати в одномандатному окрузі» (пункт 5 частини другої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) поєднує у собі вимоги двох різних галузевих принципів виборчого права – вільних виборів і рівного виборчого права в аспекті пасивного і номінаційного виборчих прав. Так, свобода передвиборної агітації разом з урахуванням встановлених обмежень як щодо суб'єктів, так і щодо змісту і форм агітації безпосередньо впливає з вимоги вільного формування волі виборців, що є складовою принципу вільних виборів. Будучи такою, що стосується лише одного етапу виборчого процесу, ця вимога у крайньому випадку повинна розглядатися як «проекція» принципу вільних виборів на *інститут передвиборної агітації*, а не виборчого процесу в цілому.

Вимога рівного доступу кандидатів і партій – суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації теж не може розглядатися як специфічна засада виборчого процесу. Окрім того, що вона є прямою та очевидною складовою більш загальної вимоги рівних можливостей – способу реалізації принципу рівного виборчого права в аспекті кандидатів та партій – суб'єктів номінації, вона також стосується не всього виборчого процесу, а лише стадії передвиборної агітації.

Деяко цікавіша ситуація з нормативною засадою «неупередженості органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати» (пункт 6 частини другої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Ці вимоги детально розглянуті нами вище в контексті *принципів вільних і чесних виборів*, з яких вони безпосередньо випливають (див. підрозділи 4.2.2 та 5.2.2). Зауважимо, що Венеціанська комісія в одному із своїх документів робить спробу узагальнити ці вимоги до рівня окремого «керівного принципу»: «органи державної влади, включно з публічними і напівпублічними органами, мають прийняти нейтральну та етичну позицію, зокрема стосовно передвиборного періоду, включно з процесом реєстрації кандидатів, висвітлення у засобах масової інформації, зокрема в засобах публічної власності, а також фінансування політичних партій та виборчих кампаній, зокрема публічного фінансування... [тобто стосовно усього виборчого процесу. – *Ю.К.*]; посадові особи мають гарантувати відсутність дискримінації стосовно своїх суперників... Принцип нейтральності має поширюватися на державних службовців під час здійснення ними своїх посадових повноважень, а також на публічні та напівпублічні органи» (розділ VI.I Доповіді щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів [217, с.458]). Однак і тут Комісія розглядає ці вимоги в контексті забезпечення принципу рівних можливостей як засобу забезпечення «чесних виборчих процесів», тобто пов'язує їх як з принципом рівного виборчого права, так і принципом чесних виборів.

Саме в такому контексті ці вимоги доцільно закріплювати. Водночас зауважимо, що, оскільки вимога нейтральності влади стосується усього виборчого процесу, її можна ви-

знати *інституційним принципом*, який є «проекцією» принципів вільних і чесних виборів та рівного виборчого права (у сенсі рівних можливостей) на інститут виборчого процесу.

Дві інші вимоги, закріплені у частині другій статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], заслуговують на більш детальний розгляд.

8.5.2. Законність як принцип виборчого процесу

Засада «законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей [виборчий. – Ю.К.] процес» (пункт 2 частини другої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) викликає застереження щодо потреби спеціально наголошувати на забороні «незаконного втручання» (тобто протиправних дій під час виборчого процесу). Взагалі кажучи, така заборона є безпосереднім змістом вимоги законності; з цієї вимоги мала б впливати невідворотність застосування санкцій у разі незаконного втручання у виборчий процес. Проте слід визнати, що навіть за умов нормативного встановлення таких санкцій практика правозастосування під час виборів далеко не гарантує цієї невідворотності.

Якщо абстрагуватися від цього доповнення, відповідне нормативне положення відтворює у контексті виборчого процесу *принцип законності* – одну із базових складових принципу верховенства права. М. Козюбра наголошує, що «верховенство права передбачає... законність, оснований на визнанні і беззастережному прийнятті найвищої цінності людини, її забезпеченні від свавілля владних інституцій та їх посадових осіб», тобто *правозаконність*⁷⁶ [390, с.365].

Конституційне вираження принципу законності міститься у статті 19 Конституції у його двох формах. Зокрема, частина друга цієї статті встановлює вимогу законності щодо дій *суб'єктів владних повноважень*, які «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Що ж стосується частини першої цієї статті, то вона виражає принцип законності стосовно тих суб'єктів правовідносин, які не є суб'єктами владних повноважень (для конституційних правовідносин, у першу чергу, – громадян): «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» [432]; іншими словами, загальний суб'єкт права (окрім суб'єктів владних повноважень) має можливість діяти вільно, на власний розсуд *у межах, встановлених законом*. Вважаємо, що саме так, без вказівки на підзаконні акти, тут слід розуміти конституційний термін «законодавство», оскільки, як підкреслює М. Козюбра, «з позицій верховенства права жоден акт управління не може підміняти своїм регулюванням закон» [381, с. 11]. Зрештою, відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції, не лише права і свободи людини, але й гарантії цих прав і свобод «визначаються виключно законами України» [432], а не підзаконними актами.

Принцип законності як загальноправовий принцип знаходить своє втілення («проекцію») також як галузевий принцип багатьох галузей права, насамперед тих, що регулюють юридичні процеси. У процесуальному контексті дослідники часом доповнюють позначення цього принципу додатковими характеристиками. Так, В. Барський називає його «принципом законності і юридичної гарантованості процесуальних прав особи» [869, с.207]. Вважаємо, що такі додаткові формулювання власне і є спробами підкреслити, що цей принцип має справу не з формальною законністю (у позитивістському сенсі), а з *правозаконністю* – складовою загального принципу верховенства права. Оскільки у цьому дослідженні законність розглядається саме в останньому сенсі, вважаємо такі доповнення важливими для розуміння змісту принципу законності, однак зайвими у його позначенні.

⁷⁶ Як зазначають науковці Інституту держави і права, «правозаконність, на відміну від законності, орієнтує не лише на виконання законів та здійснення принципу рівності всіх перед законом, а й висуває певні вимоги до самого характеру законів, що приймаються та діють у суспільстві» [658, с.71].

Для нашого дослідження корисним є порівняння із галуззю адміністративного права, яке (як і виборче) відноситься до сфери публічного права. Так, наприклад, принцип законності віднесений до принципів адміністративного процесу у широкому розумінні [8, с.479-480; 905, с.47], і, зокрема, адміністративного судочинства, Принцип законності неюрисдикційних адміністративних процесів в рамках адміністративного права, як зазначає В. Тимошук, означає, що адміністративні процедури встановлюються виключно законом [613, с.179]; А. Пухтецька формулює цю вимогу як «зв'язаність адміністрації законом» [904, с.266]. В рамках адміністративного процесуального (судового) права нормативний зміст цього принципу як галузевого істотно конкретизований⁷⁷, однак зводиться не лише до вимоги, щоб суд вирішував справи на підставі Конституції та законів України, а також обов'язкових для України міжнародних договорів (частина перша статті 7 Кодексу адміністративного судочинства [361]), але й виступає вимогою до суду здійснювати усі процесуальні дії відповідно до закону [613, с.212], з чітким додержанням встановленої процедури [636, с.97].

Звернемо увагу на дві особливості галузевого змісту принципу законності в адміністративному праві: по-перше, вважається, що принцип законності стосується суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин (це відповідає формулюванню статті 19 Конституції); по-друге, хоча вважається, що галузевий принцип законності реалізує ту складову конституційного принципу законності, яка стосується суб'єктів владних повноважень, тим не менше підкреслюється, що й інші учасники адміністративного процесу, у тому числі й *суб'єкти, не наділені владними повноваженнями*, теж мають дотримуватися принципу законності.

З іншого боку, принцип законності розглядається науковцями як загальний принцип юридичного процесу взагалі [869, с.207] чи конституційного процесу (конституційно-процесуального права [68, с.16]). Проте і в цих випадках йому приписують характеристики, аналогічні до описаних вище в межах галузі адміністративного права: він є вимогою, адресованою усім (у тому числі невладним) суб'єктам відповідного процесу і регулює їх діяльність.

Зазначені міркування повною мірою стосуються принципу законності стосовно виборчого процесу.

Важливість принципу законності як *інституційного принципу виборчого процесу* неодноразово підкреслювалася дослідниками. Так, Ю. Тодика та О. Бандурка вказували: «Важливим принципом виборчого права є принцип *законності*, який означає, що всі суб'єкти виборчої кампанії повинні діяти в межах Конституції України, Закону про вибори народних депутатів України, інших нормативно-правових актів»⁷⁸ [1117, с.21]. В. Погорілко та В. Федоренко відносять принцип «конституційності та законності» (як і «відкритості та гласності») до «загальних принципів виборів як основної форми безпосередньої демократії» [434, с.133], тобто, у нашому формулюванні, до конституційних принципів представницької демократії.

Дослідники розглядають зміст принципу законності виборчого процесу як «законність (підзаконність) дій усіх суб'єктів виборчого процесу», вказуючи, що «цей принцип передбачає строгу відповідність дій та рішень будь-яких учасників виборчого процесу нормам законодавства та актам виборчих комісій, які організують вибори» [1187, с.55-56]. О. Марцеляк зазначає, що «законність як засада виборчого процесу передбачає...

⁷⁷ Принцип законності вважається одним із основних принципів судочинства взагалі; донедавна він був закріплений у такому значенні статтею 129 Конституції у редакції 1996 р. [430]. Цей принцип не згадується окремо у чинній редакції статті 129 [432] у зв'язку з наголошенням у ній на ролі в судочинстві принципу верховенства права, складовою якого є принцип законності.

⁷⁸ Зауважимо, що термін «суб'єкти виборчої кампанії», вжитий у цій роботі 1994 р., без сумніву, використаний у значенні, яке сьогодні відповідає змісту терміна «суб'єкти виборчого процесу» (а не «суб'єкти передвиборчої агітації»).

максимальне звуження сфери дій на власний розсуд учасників виборчого процесу: вони не повинні виходити за рамки правових приписів своєї діяльності» [512, с.272]. На думку М. Рябця, законність як засада виборчого процесу полягає у двох вимогах: «вимозі щодо безумовної і неухильної реалізації приписів виборчого законодавства не лише суб'єктами виборчого процесу, а й усіма іншими учасниками виборчого процесу; створенні найсприятливіших організаційних, матеріальних та інших умов, що сприяють безумовній і неухильній реалізації приписів виборчого законодавства» [254, с.33]. Погоджуючись із вимогою «безумовної і неухильної реалізації приписів виборчого законодавства» у виборчому процесі (без сумніву, за умови якісного виборчого законодавства, яке відповідає вимогам принципу верховенства права), вважаємо, проте, що специфіка принципу законності вимагає поділу усіх суб'єктів виборчих правовідносин стосовно особливостей його застосування не за критерієм наявності виборчо-процесуальної правосуб'єктності, а за критерієм наявності чи відсутності владних повноважень. Таке розмежування впливає із двох форм конституційного принципу законності, встановленого статтею 19 Конституції.

Єдиною категорією суб'єктів виборчого процесу, яким належать владні повноваження, є виборчі комісії; таким чином, частина друга статті 19 Конституції вимагає чіткої регламентації не лише їх повноважень, але й підстав та способу їх здійснення⁷⁹. Звідси впливає вимога чіткої регламентації *законом* процедур діяльності виборчих комісій (цей аспект розглянуто нижче; див. підрозділ 9.4.4).

Однак вимагає належного пояснення детальна регламентація вітчизняним виборчим законодавством процедур, відповідно до яких зобов'язані діяти у виборчому процесі його невідомі суб'єкти – виборці, кандидати, політичні партії (і представники кандидатів та політичних партій), офіційні спостерігачі, які, взагалі кажучи, відповідно до частини першої статті 19 Конституції, можуть діяти на власний розсуд у межах, встановлених законом. Чому ж виборче законодавство встановлює настільки жорсткі межі їх свободи, що у багатьох випадках ці суб'єкти, зберігаючи власну дискрецію щодо того, діяти чи ні, зобов'язані діяти у виборчому процесі лише строго відповідно до процедури, визначеної законом? Чи не є така регламентація надмірною?

Вважаємо, що така достатньо чітка регламентація діяльності усіх суб'єктів виборчого процесу є необхідною та обґрунтованою. Причина цього полягає в тому, що у виборчому процесі, який є цілісним надзвичайно складним структурованим правовідношенням за участі дуже багатьох сторін (учасників), часто з конкурентними суб'єктивними правами та законними інтересами, довільний (нерегламентований) спосіб реалізації цих прав та інтересів призводив би до створення масових взаємних перешкод і порушень прав. У цій ситуації особливо актуальним стає застосування статті 23 Конституції, відповідно до якої «кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості» [432]. Реалізація суб'єктивних прав кожного належить, без сумніву, до сфери «вільного розвитку особистості», тоді як суспільний обов'язок, що впливає із заборони порушувати права і свободи інших, полягає у дотриманні вимог (правового) закону, встановлених з метою забезпечити вільний розвиток кожного. Таким чином, завдання процедурної моделі виборчого процесу (тобто виборчого процесу як інституту виборчого права) – визначити такий спосіб реалізації суб'єктивних виборчих прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, який створює умови для узгодженої і безперешкодної (у правовому відношенні) реалізації таких прав та інтересів.

⁷⁹ Звичайно, інші учасники виборчих правовідносин, які є суб'єктами владних повноважень, – органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи – теж зобов'язані діяти (у тому числі у виборчому процесі) відповідно до частини другої статті 19 Конституції. Проте через відсутність спеціальної виборчо-процесуальної дієздатності процедури їх діяльності визначаються не виборчим правом, а іншими галузями – адміністративним правом, муніципальним правом – чи регулюються окремими спеціальними законами.

Зазначимо, що регламентація порядку реалізації прав, яка може встановлювати певні обмеження щодо способу користування ними, може здійснюватися виключно законом (стаття 64 Конституції); звідси випливає вимога статті 92 Конституції, щоб *виключно законом* визначалися не лише «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина» та «правосуб'єктність громадян» (пункт 1 частини першої статті 92), але й «організація і порядок проведення виборів» (пункт 20 частини першої цієї ж статті) [432]. Ці конституційні положення мають наслідком потребу чіткої та достатньо детальної регламентації виборчих процедур, які визначають спосіб діяльності усіх (у тому числі недержавних) суб'єктів виборчого процесу.

Усвідомлення необхідності детальної регламентації виборчих процедур наступало в Україні поступово. Ілюстрацією можуть бути зміни кількісних показників щодо обсягу виборчого законодавства: якщо Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. містив 52 статті, які склалися з 189 частин, то вже Закон «Про вибори народних депутатів України в редакції 2005 р. містив 118 статей, які склалися з 935 частин. Чинний Закон «Про вибори народних депутатів» у редакції 2014 р. містить 116 статей, які складаються з 855 частин⁸⁰. Практика виборів останнього десятиліття засвідчила, що повна і чітка регламентація виборчих процедур є додатковою гарантією захисту виборчого процесу від зловживань і порушень.

Науковці схвально оцінюють тенденцію до деталізації регламентування виборчих процедур; так, В. Яворський зауважив: «У міру оновлення виборчих законів в їх текстах значно зростає кількість норм процесуального та процедурного характеру, що є дуже важливим чинником з точки зору забезпечення виборів у режимі законності та демократизму» [1232, с.252].

Таким чином, *засада законності як інституційний принцип виборчого процесу, будучи реалізацією конституційного принципу законності (складової принципу верховенства права), означає необхідність чіткої нормативної регламентації усіх виборчих процедур з метою забезпечення гарантій реалізації суб'єктивних прав та створення умов для реалізації законних інтересів усіх конкурентних суб'єктів виборчого процесу.*

8.5.3. Публічність (відкритість) виборчого процесу

Вимоги відкритості та прозорості (які у сукупності прийнято називати *публічним характером*) виборчого процесу сприйняті достатньо давно. Ще Закон «Про вибори народних депутатів УРСР» 1989 р. містив статтю 8, яка визначала зміст вимоги «гласності»⁸¹ [735]; Ю. Тодика та О. Бандурка були чи не першими правознавцями, які визнали за цією вимогою статус принципу та підкреслили його важливість для виборчого процесу [1117, с.20].

Принцип прозорості і публічності, як і принцип законності, також властивий практично усім юридичним процесам (за окремими винятками, пов'язаними з таємницями, визнаними законом, як, наприклад, державна таємниця, таємниця особистого життя чи таємниця слідства; див. [613, с.230-231]). Як вказує А. Пухтецька, доктрина «європейсько-го адміністративного простору» передбачає цілу групу принципів, об'єднаних поняттям

⁸⁰ Деяке зменшення кількості частин статей у чинному Законі «Про вибори народних депутатів України» пояснюється частково зміною законодавчої техніки – використанням побудови окремих частин з двох і більшої кількості абзаців.

⁸¹ Походження терміна «гласність», який слід оцінити як кальку з відповідного терміна російською мовою, пов'язане з епохою «перебудови» («перестройки») 1980-х років – останнього періоду існування СРСР. В українській мові відповідне поняття позначається термінами «відкритість», «прозорість», «публічність». На жаль, термін «гласність» зберігся у тексті Конституції (у статтях 129 та 147) для позначення відкритості (публічності) судового процесу.

«відкритість і прозорість» [904, с.296] (чи, у нашому розумінні – вимог-складових цього принципу). Вважаємо, що публічний характер юридичного процесу – судового, адміністративного, конституційного, виборчого – впливає з публічного характеру правовідносин, у які вступають учасники таких процесів. Таким чином, принцип публічності і відкритості слід розглядати як спільний принцип усіх юридичних процесів.

Водночас зміст цього принципу залежить від того, якого юридичного процесу він стосується. Так, у судовому процесі цей принцип означає можливість відкритого розгляду справи (із можливими винятками⁸²) та відкритого доступу до судових рішень (стаття 10 КАС [361]).

Відкритість та прозорість виборчого процесу має особливе значення, оскільки ця вимога впливає не лише із загальнопроцесуального принципу публічності і відкритості юридичного процесу, але й передусім із галузевих принципів вільних і чесних виборів, а також (в силу принципу верховенства права) обов'язковості гарантування виборчих прав усіх громадян. На цьому наголошує Венеціанська комісія: «Демократичні вибори є прозорими. Якщо виборчі процеси не є прозорими, неможливо бути впевненим, чи були право бути обраним та право голосу забезпечені владою» [216, с.289]. В іншому документі Комісія вказує: «Оскільки вибори є публічним процесом, він повинен бути повністю прозорим. Усі суб'єкти виборчого процесу і громадськість повинні своєчасно отримувати повну інформацію про усі пов'язані з виборами події» [207, с.315]. Таким чином, максимальна і повна відкритість усієї інформації, пов'язаної з виборами, у тому числі про дії усіх суб'єктів та інших учасників виборчого процесу, є безпосереднім наслідком публічноправового характеру виборчих правовідносин.

Вітчизняне виборче законодавство розкриває зміст принципу публічності та відкритості виборчого процесу в основному через вимогу публічного характеру діяльності виборчої адміністрації (що, по суті, виступає як інституційний принцип іншого інституту виборчого права – інституту органів адміністрування виборів; див. підрозділ 9.2), а також вимогу доступу представників засобів масової інформації на всі публічні заходи пов'язані з виборами (стаття 13 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], стаття 13 Закону «Про вибори Президента України» [739], стаття 13 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Як гарантію відкритості зазначені нормативні положення містять зобов'язання, щоб виборчі комісії, органи виконавчої влади, посадові і службові особи цих органів в межах своїх повноважень надавали засобам масової інформації відомості щодо підготовки і проведення виборів.

Вважаємо, проте, що таке розуміння принципу публічності та відкритості виборчого процесу, яке покладає обов'язки забезпечення відкритості лише на суб'єктів владних повноважень та (в межах їх загальної діяльності) засоби масової інформації, є недостатнім. О. Марцеляк зазначає, що «основна цільова функція забезпечення публічності та відкритості виборчого процесу полягає в тому, щоб зробити вибір громадян України, які віддаватимуть свої голоси за ту чи іншу партію (блок), максимально зваженим, обґрунтованим і відповідальним» [512, с.276-277]. Таким чином, науковець обґрунтовує вимогу публічності та відкритості виборчого процесу забезпеченням принципу *вільних* виборів (належного і вільного формування волі виборців). Однак ці міркування не беруть до уваги потребу забезпечення також принципу *чесних* виборів, який вимагає таких умов перебігу виборчого процесу, які формують суспільну довіру до результатів виборів, переконують усіх у тому, що вибори відбулися з повним дотриманням усіх вимог (тобто усіх принципів виборчого права). Принцип чесних виборів вимагає не лише прозорості дій та поінформованості виборців про них з боку суб'єктів владних повноважень, насамперед органів адміністрування виборів, але й відкритої діяльності інших визначальних

⁸² У зв'язку з цим вкажемо на думку В. Перепелюка, згідно з якою «гласність не може вважатися процесуальним принципом через те, що, як правило, вона не присутня в усіх процесуальних діях»; головним її проявом в адміністративному процесі науковець вважає лише стадію вирішення справи [636, с.114-115].

суб'єктів виборчого процесу – кандидатів та політичних партій. Вважаємо, зокрема, такою, що суперечить принципу публічності та відкритості виборчого процесу, практику проведення закритих партійних з'їздів, на яких висуваються кандидати для участі у виборах. Отже, як і у випадку принципу законності, вимога публічності і відкритості повинна поширюватися на всіх суб'єктів виборчого процесу, у тому числі на дії партії при висуванні кандидатів. Слід погодитися із твердженням Венеціанської комісії, що «на виборах немає місця конфіденційній інформації» [207, с.315)].

Визнання принципу публічності та відкритості виборчого процесу поряд з принципом таємності голосування часом призводить до непорозумінь. Так, О. Марцеляк протиставляє таємні і відкриті (публічні) вибори, хоча фактично мова йде про таємне і відкрите голосування [512, с.209]. Підкреслимо, що принцип відкритості (прозорості) виборчого процесу не суперечить принципу таємного голосування і навіть вимагає відкритості та прозорості, у тому числі, процедур голосування (за винятком процедури заповнення виборчого бюлетеня) – встановлення особи виборця, видання йому виборчого бюлетеня і вкидання заповненого бюлетеня у виборчу скриньку не можуть відбуватися закрито (таємно). Так, наприклад, німецький науковець Ф. Гротц стверджує: «Процедури у день виборів – голосування та підрахунок голосів – повинні відбуватися акуратно і відкрито» [1355, р.6]. Підкреслимо, *єдиною закритою (непублічною) процедурою у виборчому процесі є процедура заповнення виборцем виборчого бюлетеня з метою забезпечення таємності змісту волевиявлення, що впливає з іншого принципу – таємності голосування. Зауважимо, що у цьому випадку (стосовно процедур забезпечення таємності змісту заповненого виборчого бюлетеня) колізія двох принципів – принципу публічності і відкритості виборчого процесу та принципу таємності голосування – вирішується таким чином, щоб принцип вищого рівня – галузевий⁸³ (яким визнається принцип таємного голосування) – був дотриманий у межах необхідних для цього процедур.*

8.5.4. Інші пропоновані засади виборчого процесу

Таким чином, лише три із числа засад виборчого процесу, зазначених у вітчизняних виборчих законах, – нейтральність (безсторонність) суб'єктів владних повноважень, правова законність та публічність (відкритість) – заслуговують на визнання їх інституційними принципами виборчого процесу; при цьому жоден із цих принципів не є специфічним у рамках виборчого права: усі вони є наслідками (проекціями на інститут виборчого процесу) більш загальних галузевих принципів виборчого права – рівного виборчого права, справжніх, вільних і чесних виборів. Особливістю двох із цих принципів – принципу законності та принципу відкритості і публічності виборчого процесу – є те, що вони водночас є проекціями на інститут виборчого процесу загальнопроцесуальних принципів законності і публічності, характерних для юридичних процесів взагалі.

Здійснюючи пошук інших, не визначених нормативно, принципів виборчого процесу, зазначимо, що деякі науковці вказують на вимогу *територіальності організації виборів* як принцип організації виборчого процесу (див., зокрема, [103, с.13; 1062, с.112]. Принцип територіальної організації виборів (чи виборчого процесу) розглядають також деякі російські дослідники; так, наприклад, А. Зінов'єв та І. Поляшова дещо неточно вважають, що цей принцип «означає, що виборці беруть участь у виборах за місцем проживання» [266, с.110]. Виходячи з контексту, у якому розглядається цей принцип, його слід розглядати

⁸³ Саме в цьому полягає значення визнання принципу таємного голосування галузевим принципом виборчого права. Якщо ж прийняти позицію, що це інституційний принцип, який є проекцією на інститут голосування принципів вільних і чесних виборів (проекцією яких є також принцип відкритості і публічності виборчого процесу), слід погодитися з певною парадоксальністю реалізації зазначених галузевих принципів у рамках інститутів голосування та виборчого процесу.

як антитезу деяким іншим способам організації «участі громадян у виборах», серед яких звичайно вказують «виробничий» і «виробничо-територіальний» принцип [266, с.110; 1117, с.20]. Дискусію щодо цієї проблеми слід вважати рудиментом радянської доктрини виборчого права, де вона активно дискутувалася, зокрема, з огляду на практику проведення виборів у СРСР до прийняття конституції 1936 р.⁸⁴ (див., наприклад, [303, с.182-184]). Крім того, розуміння територіальної організації виборів як вимоги голосування виборців «за місцем проживання» не слід абсолютизувати: безвідносно до проблем визначення змісту поняття «місце проживання» (див. підрозділи 2.3.5, 2.4.5) спеціальні та закордонні виборчі дільниці, а також інститут тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси призначені саме для того, щоб надати можливість виборцям проголосувати «не за місцем проживання».

Сьогодні уявлення про територіальну організацію виборів є практично загальноприйнятим і знайшло свій вираз в окремому *правовому інституті територіальної організації виборів*. Елементами територіальної організації виборів є виборчі округи та виборчі дільниці; зазначені територіальні одиниці мають свої різновиди (див., наприклад, [315]). Найчастіше терміном «виборчий округ» позначається територіальна одиниця, яка об'єднує увесь електорат (загальнодержавний округ на парламентських чи президентських виборах чи, наприклад, загальноміський округ на виборах міського голови) або його частину (одномандатні чи багатомандатні округи) за спільним набором об'єктів голосування (кандидатів, списків кандидатів) та повним або частковим остаточним розподілом мандатів у такій територіальній одиниці. Такі виборчі округи є складовою виборчої системи; їх магнітуда (кількість представницьких мандатів, яка розподіляється в окрузі) є однією з визначальних характеристик виду виборчої системи [322, с.21-22]. Інші типи виборчих округів (територіальні виборчі округи, номінаційні виборчі округи, в яких розподіл мандатів не здійснюється), як і всі типи виборчих дільниць, є складовими організаційної (технологічної) інфраструктури виборів [82, с.38-63].

Інститут територіальної організації виборів має свої інституційні принципи, які є наслідком (проекціями) галузевих принципів виборчого права; їх розгляд виходить за межі нашого дослідження. У контексті розгляду принципів виборчого процесу достатньо констатувати, що інститут територіальної організації виборів недоцільно розглядати як складову (підінститут) інституту виборчого процесу. Оскільки уявлення про можливість виробничої чи територіально-виробничої організації виборів давно подолане, а територіальна організація виборів стала невід'ємним інститутом виборчого права, принцип територіальності організації виборів, становлячи лише історичний інтерес, не може вважатися принципом інституту виборчого процесу.

В якості принципів (засад) виборчого процесу пропонуються також і інші вимоги. Так, М. Ставнійчук пропонує розглядати як інституційні принципи вимоги щодо фінансування виборів та юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства [1062, с.112]. Низку принципів виборчого процесу пропонують російські правознавці; до їх переліку, поряд із уже розглянутими вище, відносять: неприпустимість зміни виборчого законодавства під час виборчої кампанії; неперервність, поступальність і стадійність виборчого процесу; документальне закріплення проміжних та остаточних результатів виборів; можливість

⁸⁴ Як стверджується у літературі, «до 1936 р. в Росії застосовувався виробничо-територіальний принцип виборів: у містах представницькі органи обиралися за виробничим принципом, тобто по підприємствах, установах (на загальних зборах), а так зване неорганізоване населення – домашні господарки, пенсіонери і т. п. – об'єднувалися для виборів за територіальною ознакою; сільські ради обиралися за територіальним принципом – за окремими поселеннями чи групами поселень» [266, с.110] (див. також [303, с.133-134; 1117, с.20]). Певним залишковим явищем, успадкованим з тих часів, можна вважати надання повноваження висувати кандидатів «трудовим колективам»; такий спосіб номінації кандидатів передбачався виборчим законодавством України до кінця ХХ ст. (див. статтю 5, частину першу статті 20 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729], статті 5 та 23 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737]), однак сьогодні має розцінюватися як анахронічний.

оскарження дій та рішень будь-яких учасників виборчого процесу в судовому та адміністративному порядку [1187, с.55-56]. Вважаємо, проте, що зазначеним положенням недоцільно надавати значення інституційних принципів виборчого процесу; деякі з них є звичайними нормами (як документальне закріплення результатів) або положеннями, що впливають із загальних принципів права або галузевих принципів виборчого права, зокрема, принципів чесних виборів та законності (як можливість оскарження чи відповідальність за правопорушення). Що стосується «неперервності, поступальності та стадійності виборчого процесу», то ці риси є невід’ємними характеристиками будь-якого юридичного процесу взагалі, оскільки впливають із самої природи процесу. Певної уваги заслуговує вимога неприпустимості зміни виборчого законодавства під час виборчого процесу; однак вона стосується не галузі виборчого права, а джерел цього права – законодавчих актів (і, відповідно, діяльності законодавця) і є наслідком принципу стабільності виборчого законодавства, розглянутого нижче (див. підрозділ 10.3)

Розгляд принципів (засад) виборчого процесу дозволяє виявити цікаву особливість предмета цих принципів: науковці розходяться в оцінках ролі встановлених законом засад виборчого процесу.

Так, часто вважається, що «під основними засадами виборів слід розуміти фундаментальні ідеї, положення, які покладено в основу *правового регулювання виборчого процесу* [курсив наш. – Ю.К.]» [404, с.5; 405, с.12]. Таке розуміння принципів інституту виборчого процесу, з яким ми повністю погоджуємося, відповідає загальному баченню ролі принципів права (як загальних, так і галузевих та інституційних) як аксіоматичних положень, які лежать в основі системи правових норм, що регулюють відповідні правовідносини (принципи системи чи підсистеми – галузі, інституту – об’єктивного права).

Водночас інші дослідники розглядають роль принципів виборчого процесу в дещо іншому аспекті: «засадами виборчого процесу слід вважати відправні ідеї, положення, основні принципи *діяльності суб’єктів виборчого процесу* [курсив наш. – Ю.К.]» [404, с.32; 405, с.42]. Таким чином, на думку цих науковців, засади виборчого процесу стосуються *діяльності суб’єктів виборчого процесу*, а не її правового регулювання. В. Яворський свого часу вважав засади виборчого процесу «підґрунтям для здійснення виборчих процедур» [1233, с.49], тобто також відносив до принципів діяльності уповноважених суб’єктів.

Підкреслимо, що, незважаючи на позірну суперечність між цими двома способами розуміння – принципи регулювання чи принципи діяльності, – по суті, обидві точки зору достатньо узгоджені між собою, оскільки відображають різні аспекти значення принципів права. Принципи права (у тому числі галузеві та інституційні) є керівними зобов’язальними положеннями для побудови системи норм, які складають відповідну галузь чи інститут, тому повинні розглядатися як принципи регулювання відповідної сфери правовідносин. Водночас принципи й самі є безпосередніми регуляторами таких правовідносин, тобто характеризуються прямою дією (а не лише дією через конкретні правила-приписи). У цьому сенсі принципи, що характеризують процесуальну сферу регулювання (тобто сферу, де об’єктом регулювання є діяльність уповноважених суб’єктів), природно можуть розглядатися як положення, що регулюють засади такої діяльності (тобто як принципи діяльності). Для вузької сфери правовідносин, які регулюються правовим інститутом, відповідні принципи мають менш абстрактний характер, ніж принципи галузеві, загальноконституційні чи тим більше загальноправові; їх більш конкретний зміст (порівняно з принципами вищого рівня) робить більш очевидним їх безпосередній регулювальний вплив. Саме цим передусім пояснюється той факт, що деякі науковці, розглядаючи принципи, що характеризують інститут юридичного процесу, вважають їх принципами діяльності уповноважених суб’єктів.

РОЗДІЛ 9. ІНСТИТУТ ОРГАНІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ ТА ЙОГО ПРИНЦИПИ

Роль органів, які уповноважені здійснювати підготовку та проведення виборів, досить значна. За висловом Р. Пастора, «характер, компетенція та формування складу органів адміністрування виборів може визначати, чи вибори будуть джерелом мирних змін, чи причиною серйозної нестабільності» [1410, р.5].

Відповідно до вітчизняного виборчого законодавства, виборчі комісії є органами адміністрування виборів, які в межах своїх повноважень забезпечують здійснення визначених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян України.

У науковій літературі зустрічаються різні терміни для позначення цих органів: «органи управління виборчим процесом» [87; 405, с.93, 97; 558, с.96; 1066], «виборчі органи» [404, с.55], «органи адміністрування виборів» [356, с.61]. На думку О. Богашова, ці терміни слід розглядати як синонімічні [86, с.22]. У зарубіжних текстах утвердився англійський термін «*election management bodies*» (див., наприклад, [1322, р.5]); у польській науковій літературі застосовується терміни «виборча адміністрація», «виборчі органи» [1438, s.138] або «органи, що адмініструють вибори» [1437, s.28]. Російське виборче право схиляється до використання загального терміна «органи виборчої влади»¹ [3; 58, с.668]; деякі дослідники користуються терміном «організатори виборів» [1187, с.78]. З огляду на засади діяльності цих органів та повноваження, покладені на них, термін «управління» у контексті виборів викликає певні застереження у зв'язку з небажаними асоціаціями («керовані вибори»), а термін «менеджмент» в українській мові більше асоціюється з підприємницькою сферою. У зв'язку з цим ми надалі вживатимемо термін «органи адміністрування виборів», якими в Україні є виборчі комісії.

Саме на органи адміністрування виборів Українською державою покладені повноваження забезпечити виборцям умови для здійснення свого волевиявлення щодо обрання Президента України, народних депутатів України, виборних органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Виборчі комісії є важливими суб'єктами виборчого процесу, покликаними організувати проведення виборів, забезпечити їх вільний і чесний характер, створити належні умови для реалізації виборчих прав громадян.

До початку європейської хвилі демократизації 1990-х років питання адміністрування виборів не привертало значної уваги дослідників. За тоталітарних комуністичних режимів повна зарегульованість виборів і пряий диктат щодо їх результатів не створював потреби вивчати цей інститут виборчого права. Водночас у західних демократіях, як зауважує Р. Пастор, «народ просто сприймав як даність адміністративний вимір виборів... вірилося, що у разі серйозних проблем засоби масової інформації або політичні партії зосередять увагу на проблемах, а суди розв'яжуть спори» [1410, р.6].

З того часу ситуація докорінно змінилася. Вивченню проблем органів адміністрування виборів, засад їх діяльності, обсягу повноважень та способу формування присвячені дослідження численних вітчизняних та зарубіжних науковців. Тут ми обмежимося розглядом тих дискусійних питань інституту органів адміністрування виборів, які важливі для вивчення інституційних принципів, що характеризують цей правовий інститут; саме ці принципи є метою нашого дослідження.

¹ Проблема «виборчої влади» розглянута нижче.

9.1. ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

З огляду на ключову роль органів адміністрування виборів у підготовці та проведенні виборів проблема їх правового статусу давно привертає увагу дослідників. Ця проблема ускладнюється тим, що у науці права категорія правового статусу, особливо стосовно колективних суб'єктів, не знайшла свого загально визнаного розуміння. Так, поширене визначення, яке розуміє правовий статус як «сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб» [1221, с.44]. На думку В. Рижова, правовий статус суб'єктів конституційного права – це «сукупність загальних прав, які визначають правоздатність, та основних прав і обов'язків, невіддільних від осіб, органів і організацій» [411, с.33]. В. Шаповал вважає загальноприйнятим (щоправда, лише стосовно *індивіда*) розуміння правового статусу як «сукупність (систему) юридично закріплених суб'єктивних прав і обов'язків» [1194, с.420]. Оскільки поняття суб'єктивних прав та обов'язків погано пристосоване до характеристики суб'єкта владних повноважень², яким, як буде показано нижче, є виборча комісія, вважаємо більш придатним у цьому випадку розуміння правового статусу як врегульованого нормами права становища певного суб'єкта в суспільстві та державі, запропоноване О. Сушинським [1093, с.51-52]; подібну позицію висловлює і В. Сердюков при дослідженні конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії [1003, с.19]. Правове становище органу (системи органів) доцільно розглядати через призму їх повноважень та їх місця у системі державного механізму.

9.1.1. Повноваження органів адміністрування виборів, їх повнота і виключність

Загальне повноваження органів адміністрування виборів полягає в організації підготовки та проведення виборів.

Сьогодні загально визнано, що система органів адміністрування виборів покликана здійснювати *дві основні функції: управлінську* (організація підготовки і проведення виборів) та *контрольно-наглядову* (забезпечення дотримання правопорядку при проведенні виборів, зокрема, дотримання основних принципів виборчого права і реалізації суб'єктивних виборчих прав і законних інтересів у виборчому процесі; саме остання функція надає повноваження виборчим комісіям розглядати виборчі спори). Щоправда, деякі російські дослідники вказують три основні функції системи виборчих комісій: «підготовка і проведення виборів і референдумів, контроль за дотриманням законодавства про вибори та референдуми, реалізація та захист виборчих прав і прав на участь у референдумі громадян» [1187, с.80]. Проте неважко бачити, що третя функція не є самостійною і реалізується, відповідно, через перші дві у плані позитивної реалізації виборчих прав та їх захисту.

Наведене визначення функцій виборчих комісій не розкриває достатньо детально змісту та обсягу їх повноважень, як і не охоплює всього їх спектру. Належна класифікація повноважень органів адміністрування виборів за певними функціями³ важлива для розуміння їх статусу.

Дослідники по-різному класифікують функції та відповідні групи повноважень виборчих комісій. Так, свого часу Ю. Тодика та О. Бандурка виділяли чотири групи повноважень Центральної виборчої комісії (яка на той час була тимчасовим органом): регламентаційні, організаційні, контрольні та інформаційні [1164, с.26-27]. Т. Стешен-

² В. Шаповал зазначає: «Державні органи і посадові особи наділені не правами, а повноваженнями. Не мають вони і обов'язків» [1194, с.421].

³ Виходячи з відомого співвідношення повноважень як засобів реалізації юридично відображених функцій (див. [8, с.265]), будемо характеризувати групи повноважень, що реалізують відповідні функції органів адміністрування виборів, тими ж термінами, що й відповідні функції

ко розподіляє такі повноваження за функціональною спрямованістю на «настановні, нормотворчі, контрольні, організаційно-розпорядчі, посвідчувальні (правонастановні), фінансові, правоохоронні й інформаційні» [1082, с.12-13; 1083, с.85]. Подібний перелік пропонують також С Лінецький [405, с.94] та О. Марцеляк [512, с.351]. В. Сердюков, характеризуючи компетенцію Центральної виборчої комісії, називає такі її основні функції (по суті, групи повноважень): опосередковано-установча, організаційно-підготовча, контрольна-наглядова, регулятивна, правоохоронна і правопосвідчувальна [1003, с.21]. О. Богашов, розглядаючи функції виборчих комісій, вказує на внутрішньо-управлінську, виконавчо-розпорядчу та організаційну функції [83, с.17]. В. Нестерович відносить до відання виборчих комісій п'ять функцій: організаційно-правову, контрольна-наглядову, нормотворчу, консультативно-методичну та фінансово-розпорядчу [566, с.334-335]. І. Видрін розглядає чотири групи повноважень виборчих комісій: «організаційно-розпорядчі повноваження; контрольні повноваження; фінансові повноваження; повноваження з розгляду скарг і заяв» [145, с.70]. І. Тимошенко наголошує на існуванні поряд з іншими правозахисної функції виборчих комісій [1106].

Такий деталізований поділ компетенції органів адміністрування виборів не надто продуктивний з точки зору вивчення їх статусу. Свого часу ми пропонували розглядати дві групи повноважень виборчих комісій – адміністративно-розпорядчі та контрольна-наглядові [304, с.19]. Проте вважаємо, що найбільш обґрунтованим є тричленний поділ повноважень органів адміністрування виборів, вперше запропонований Н. Богашевою [558, с.72], яка в аспекті парламентських виборів розглядає такі групи повноважень виборчих комісій⁴:

1) забезпечення підготовки організації та проведення виборів народних депутатів України (*організаційно-розпорядчі повноваження*);

2) забезпечення консультативно-методичного та нормативного забезпечення діяльності виборчих комісій, інших суб'єктів виборчого процесу на підставі і в межах, встановлених законом (*нормативно-методичні повноваження*);

3) забезпечення реалізації і захисту виборчих прав громадян, дотримання принципів і засад виборчого процесу, здійснення контролю за додержанням вимог виборчого законодавства (*контрольні повноваження*).

Така класифікація ґрунтується на визнанні розглянутої вище подвійної функції системи адміністрування виборів. Дійсно, перша група повноважень (організаційно-розпорядчі) відповідає управлінській функції і включає «настановні» («установчі»), організаційно-розпорядчі, посвідчувальні, фінансові та інформаційні повноваження у класифікації Т Стешенко, а третя (контрольні) – контрольна-наглядовій функції, включаючи контрольні та правоохоронні повноваження у попередньо згаданих класифікаціях; зауважимо, що правоохоронна функція (у сенсі І. Тимошенко) повністю поглинається контрольна-наглядовою функцією і реалізується через контрольні повноваження, зокрема, повноваження розгляду та вирішення виборчих спорів. Друга група повноважень (нормативно-методичні) включає нормотворчі повноваження, однак за своїм функціональним спрямуванням є ширшою від останніх; завдання повноважень цієї групи – забезпечення належного здійснення обох інших функцій усією системою органів адміністрування виборів.

Зауважимо, що відносний обсяг кожної з цих груп повноважень змінюється залежно від рівня комісії. Так, нормативно-методичні повноваження фактично властиві лише Центральній виборчій комісії і практично відсутні в інших (у тому числі територіальних комісій місцевих виборів). Обсяг контрольних повноважень порівняно з окружними та територіальними різко звужений у дільничних комісій, для яких найбільш характерними є організаційно-розпорядчі повноваження.

⁴ Подібні групи повноважень з поділом їх на правові та організаційні виокремлює також Т. Стешенко [1084].

Зміст зазначених повноважень виборчих комісій поєднуються з їх *владним характером*, встановленим законом (див. [334]). Так, відповідно до частини чотирнадцятої статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України», рішення виборчої комісії (у тому числі окружної чи дільничної), прийняте в межах її повноважень, є *обов'язковим для виконання* не лише усіма суб'єктами виборчого процесу, але й «органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами цих органів, підприємствами, закладами, установами, організаціями та їх посадовими особами, засобами масової інформації, їх власниками, посадовими особами та творчими працівниками, об'єднаннями громадян» [734]; аналогічні, хоча й менш чіткі норми містять Закон «Про вибори Президента України» (частина сімнадцята статті 28 [739]) та Закон про місцеві вибори (частина сімнадцята статті 27 [808]), а стосовно повноважень Центральної виборчої комісії – також і частина перша статті 13 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868].

Загальне поняття суб'єкта владних повноважень нормативно визначене пунктом 7 статті 4 КАС України; таким суб'єктом вважається «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [361]. Відкритий перелік таких суб'єктів змушує звернутися до розуміння поняття «владне повноваження». Ю. Тихомиров визначає «владні повноваження як гарантовану законом міру прийняття рішень і вчинення дій [уповноваженим суб'єктом влади]» [1110, с.186]. Більш повним є визначення, запропоноване Г. Ткачем, «владне повноваження можна розглядати як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернену до громадян та юридичних осіб», що дозволяє науковцю виокремити чотири складові цього поняття: наявність уповноваженого суб'єкта, імперативний (обов'язковий до виконання) характер веління, адресованого другій стороні публічного правовідношення, забезпеченість такої вимоги законом, наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів (зокрема, корпус професіоналів, здатних здійснювати управління на високому професійному рівні) [1112, с.102-104].

Зазначені ознаки властиві органам адміністрування виборів (виборчим комісіям). Саме як суб'єктів владних повноважень їх кваліфікують більшість вітчизняних дослідників [85, с.3; 463, с.144; 1066, с.15; 1082, с.5; 1112, с.103]. Вищий адміністративний суд України також визнавав виборчі комісії та їх членів суб'єктами владних повноважень (пункт 4 Постанови Пленуму ВАСУ № 15 від 1 листопада 2013 р. [688]).

Загальнообов'язковий (імперативний) характер організаційно-розпорядчих та контрольних повноважень виборчих комісій є чіткою ознакою їх належності до суб'єктів владних повноважень. Встановлення законом імперативних повноважень виборчих комісій в Україні відповідає конституційній вимозі, щоб суб'єкти владних повноважень діяли «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (частина друга статті 19 Конституції [432]).

Російські дослідники вказують, що виборчі комісії – це єдині суб'єкти, наділені владними повноваженнями щодо організації виборчого процесу [1187, с.59, 85]. Імперативний характер рішень виборчих комісій встановлений також російським виборчим законодавством. Відповідно до частини тринадцятої статті 20 Федерального закону «Про основні гарантії...», «рішення та інші акти комісій, прийняті в межах їх компетенції, обов'язкові для федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, державних установ, органів місцевого самоврядування, кандидатів, виборчих об'єднань, громадських об'єднань, організацій, посадових осіб, виборців» [85]. Така позиція законодавця підтримується деякими російськими правознавцями (див., наприклад,

[58, с.687; 145, с.72]). Інші дослідники визнають імперативність рішень виборчих комісій лише щодо усіх суб'єктів виборчого процесу [906, с.79; 1187, с.44]; зауважимо, однак, що прийняте у російській доктрині виборчого права розуміння категорії «суб'єкт виборчого процесу»⁵, дозволяє стверджувати, що за змістом така вимога практично не відрізняється від прийнятого у вітчизняному виборчому праві розуміння загальної імперативності рішень виборчих комісій у межах їх встановленої законом компетенції. В. Белоновський прямо вказує, що «акти виборчих комісій, прийняті в межах їх компетенції... , обов'язкові для федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів Федерації, державних установ, органів місцевого самоврядування, кандидатів, зареєстрованих кандидатів, виборчих об'єднань, громадських об'єднань, організацій, посадових осіб та виборців» [58, с.689].

Дещо інший підхід демонструє польське виборче право. Відповідно до § 1 статті 161 Виборчого кодексу Польщі, Державна виборча комісія видає керівні вказівки, які є зобов'язальними для виборчих комісарів та виборчих комісій нижчого рівня, а також скеровує роз'яснення до органів урядової адміністрації та органів одиниць територіального самоврядування та підпорядкованих їм організаційних одиниць, які виконують завдання, пов'язані з проведенням виборів, до виборчих комітетів та радіо- і телевізійних мовників [1380]. Як зазначає А. Кіселєвіч, «повноваження вирішального впливу Державної виборчої комісії на застосування виборчого права суб'єктами, які беруть участь у проведенні виборів, не охоплюють суб'єктів, які перебувають поза структурою виборчих органів. ... Такі роз'яснення є актами тлумачення права і не є зобов'язальними, тим не менше їм надається великого змістовного значення, насамперед з огляду на позицію Комісії як вищого виборчого органу» [1381, s.392]. Таким чином, акти Державної виборчої комісії, хоча й не зобов'язальні для суб'єктів виборчих правовідносин (крім підпорядкованих виборчих комісій та їх членів), мають значний авторитет. Проте це не поширюється на виборчі комісії нижчого рівня (окружні, територіальні, районні, дільничні), які не уповноважені видавати такі акти.

Щоправда, виборчі органи у Польщі мають певний вплив на діяльність органів публічної адміністрації стосовно виконання покладених на них повноважень у сфері підготовки і проведення виборів; проте такі повноваження належать не виборчим комісіям, а виборчим комісарам – посадовим особам, які є представниками Державної виборчої комісії у воєводствах (частинах воєводства) відповідно до статті 17 та § 1 статті 167 Виборчого кодексу Польщі. А. Кіселєвіч вказує, що виборчий комісар має повноваження реагувати «на бездіяльність чи порушення строків органами публічної адміністрації... , якщо відповідні органи не виконують завдань у строк чи у спосіб, визначений правом» [1381, s.412]. Такі повноваження слід визнати природними, оскільки без відповідного ефективного контролю з боку виборчої адміністрації остання не буде спроможна виконати свою основну функцію – організувати належне проведення виборів.

Свої управлінські повноваження органи адміністрування виборів здійснюють у відносно вузькій сфері, пов'язаній з організацією підготовки і проведення виборів. Водночас така вузька спеціалізація цих органів характеризуються *повнотою* (їм належать практично усі владні повноваження з організації і підготовки відповідних виборів) і *виключністю* (жоден інший орган влади не уповноважений здійснювати повноваження, надані виборчим комісіям, чи втручатися у здійснення ними цих повноважень, якщо вони реалізуються правомірно). У першу чергу це стосується організаційно-розпорядчих повноважень. Таким чином, не може бути перетину (конфлікту) компетенцій виборчих

⁵ До цієї категорії російське виборче право включає також державні органи, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи, а також засоби масової інформації та їх представників (журналістів); див., наприклад, [58, с.660-661; 145, с.82, 85; 906, с.261; 1187, с.42-43]. Більш детально проблема суб'єктів виборчого процесу розглянута вище (див. підрозділ 8.2).

комісії з повноваженнями будь-яких інших адміністративних органів (у тому числі органів місцевого самоврядування).

Що стосується нормативно-методичних повноважень, відповідні акти виборчих комісій, без сумніву, мають підзаконний характер. Проте і в цій сфері повноваження органів адміністрування виборів не перетинаються з іншими органами управління, уповноваженими здійснювати нормотворчу діяльність. У тих випадках, коли окремі підзаконні акти покликані регулювати певні аспекти правовідносин, суміжні з виборчими, вони приймаються відповідним уповноваженим органом спільно з Центральною виборчою комісією⁶. Так, наприклад, порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу «встановлюється Національним банком України за погодженням із Центральною виборчою комісією» (частина четверта статті 48 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина п'ята статті 51 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина друга статті 70 Закону «Про місцеві вибори» [808]); перелік виборчої та іншої документації, що підлягає зберіганню в архівних установах та порядок її передачі до цих установ «визначаються Центральною виборчою комісією за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи» (частина друга статті 115 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; див. також частину другу статті 88 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину другу статті 101 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Відповідно до вітчизняного виборчого законодавства, нормативно-методичні повноваження належать лише Центральній виборчій комісії, яка видає помітний масив таких актів стосовно загальнонаціональних виборів. Проте значний обсяг правотворчих та правотлумачних повноважень реалізує Центральна виборча комісія у сфері місцевих виборів (див., наприклад, [494, с.75-76]).

Слід, проте, підкреслити існування певного перетину сфер компетенції виборчих комісій та судової влади у сфері *контрольних* повноважень, зокрема стосовно розгляду виборчих спорів; це питання в аспекті конкуренції юрисдикцій було розглянуто вище (див. підрозділ 5.2.5). Вітчизняне законодавство забезпечує перевагу судової юрисдикції стосовно виборчих спорів порівняно з адміністративною (яка здійснюється органами адміністрування виборів). Проте й ця перевага не порушує повноти і виключності організаційно-розпорядчих чи нормативних повноважень органів адміністрування виборів: хоча адміністративні суди уповноважені розглядати виборчі спори, за підсумком їх розгляду суд може зобов'язати виборчу комісію прийняти відповідне рішення чи вчинити відповідні дії, однак сам не уповноважений приймати рішення з питань, віднесених до компетенції виборчих комісій [558, с.363]. Такий висновок безпосередньо випливає з положень Закону «Про вибори народних депутатів України» зокрема, частини п'ятнадцятої статті 33 та частини сьомої статті 114, відповідно до яких, у разі скасування рішення виборчої комісії судом як протиправного, інше рішення з цього питання приймає ця ж комісія або комісія вищого рівня [734]; аналогічну норму містить Закон «Про вибори Президента України» (частина вісімнадцята статті 28, частина друга статті 98 [739]) та Закон «Про місцеві вибори» (частина восьма статті 99 [808]). М. Смокович дещо критично оцінює це нормативне положення, вважаючи, що воно звужує компетенцію суду щодо вирішення

⁶ Певною мірою винятком є повноваження Кабінету Міністрів України у галузях бюджету та фінансової політики, політики у сфері праці, встановлені Конституцією України (див. пункти 3 та 6 статті 116 Конституції [432]), які вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює самостійно (без погодження). Однак і встановлення розміру та порядку оплати праці членів виборчих комісій, відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України», здійснюється Кабінетом Міністрів «за поданням Центральної виборчої комісії» (частини перша і четверта статті 47 [734]; див. також частину першу статті 69 Закону «Про місцеві вибори» [808]); Закон «Про вибори Президента України» ще більше звужує повноваження Кабінету Міністрів у цій сфері на користь Центральної виборчої комісії (див. частини першу та четверту статті 40 [739]).

виборчого спору [1030, с.450]. Зауважимо, проте, що таке положення закону стало реакцією законодавця на зафіксовані раніше випадки прийняття судами рішень, які за своїм змістом належали до виключної компетенції виборчих комісій (див. [47, с.36]), зокрема, щодо встановлення результатів голосування виборців і змісту підсумкового протоколу.

Зауважимо, що виключність контрольно-наглядових повноважень виборчих комісій, наданих їм виборчим законом⁷, остаточно закріплена фактом позбавлення прокуратури функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів⁸ внаслідок прийняття у 2014 р. нової редакції Закону «Про прокуратуру» (див. статтю 2 [838]) та статті 131¹ Конституції в редакції 2016 р. Проте слід підкреслити, що прокуратура втратила повноваження нагляду у сфері виборів значно раніше, з набранням чинності Конституцією України 1996 р. Це впливає з формулювання пункту 9 Перехідних положень Конституції, який передбачав можливість здійснення прокуратурою функції нагляду «до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів» [430]. Законодавчі норми, які надають виборчим комісіям функцію контролю за додержанням виборчого законодавства, містилися ще в законах 1993 та 1994 років [728; 736], були повторені у законах 1997 та 1999 років [729; 737] і з того часу присутні у всіх виборчих законах України.

Контрольні функції виборчих комісій передбачені також російським виборчим законодавством. Відповідно до пункту «а» частини восьмої статті 21 Федерального закону «Про основні гарантії...», Центральна виборча комісія «здійснює контроль за дотриманням виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації»; аналогічне повноваження у відповідних територіальних межах належить виборчим комісіям суб'єктів федерації (пункт «а» частини десятої статті 23), виборчим комісіям муніципальних утворень (пункт «а» частини десятої статті 24), окружним виборчим комісіям (пункт «а» частини восьмої статті 25 того ж закону [582]). Водночас способи здійснення цих повноважень законом не конкретизовані.

У Росії поряд із виборчими комісіями «нагляд за виконанням законодавства про вибори на всіх стадіях виборчого процесу суб'єктами, які беруть у них участь» здійснюють органи прокуратури в межах своїх повноважень загального нагляду [179, с.140]. На відміну від вітчизняного законодавства, у Росії роль прокуратури стосовно нагляду за проведенням виборів залишається важливою. Як зазначають російські науковці, «практика органів прокуратури свідчить про їх активну позицію у забезпеченні законності у сфері підготовки і проведення виборів» [1187, с.153]; у зв'язку з цим вони відносять органи прокуратури до «допоміжних суб'єктів виборчого права», оскільки, за їх оцінкою, органи прокуратури «включаються у розгляд і вирішення правових питань, які виникають внаслідок порушення виборчих законів, прав учасників виборчих правовідносин» [1187, с.49, 150].

Порівняння формулювання обсягу відповідних повноважень, передбачених російським законодавством, – контроль за дотриманням *виборчих прав* у виборчих комісій та нагляд за дотриманням *законодавства* у прокуратури – засвідчує, що обсяг об'єкта нагляду у другому випадку значно ширший та охоплює також діяльність виборчих комісій. Так, Генеральна прокуратура РФ рекомендує органам прокуратури звернути особливу увагу на дотримання законодавчих норм при утворенні виборчих округів, складанні списків виборців, висуванні кандидатів, проведенні передвиборної агітації, фінансування вибор-

⁷ Див., зокрема, статтю 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], пункт 1 частини другої статті 30 та пункт 2 частини другої статті 31 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 2 частини другої статті 25 та пункт 1 частини першої статті 26 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункт 1 частини першої статті 24, пункт 3 частини другої, пункт 22 частини п'ятої статті 25 Закону «Про місцеві вибори» [808].

⁸ До набрання чинності змінами до Конституції у 2016 р. прокуратура здійснювала нагляд за додержанням і застосуванням законів відповідно до пункту 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції 1996 р. [430] та пункту 5 статті 121 Конституції в редакції 2004 р. [431].

чої кампанії [179, с.141], тобто у питання, які в українському виборчому законодавстві віднесені до *виключної* компетенції виборчих комісій. Такий перетин повноважень відкриває можливості для втручання органів прокуратури у діяльність виборчих комісій, що робить останні залежними від прокуратури. Беручи також до уваги відсутність гарантій безсторонності і політичної нейтральності органів прокуратури у пострадянських державах, вважаємо, що вітчизняний шлях вирішення проблем нагляду у виборчому процесі засадничо більше відповідає демократичному характеру виборів.

Наглядові повноваження виборчих комісій передбачені також польським виборчим законодавством. Так, пункт 1 § 1 статті 160 Виборчого кодексу Польщі відносить до повноважень Державної виборчої комісії «здійснення нагляду щодо дотримання виборчого права» [1380]. А. Сокала зауважує, що така формула на перший погляд означає повноваження нагляду «за всіма суб'єктами, які беруть участь у виборчому процесі», у тому числі «виборчих органів нижчого рівня, виборчих комітетів, кандидатів, засобів масової інформації та органів державної та самоврядної адміністрації, які виконують певні завдання у виборах» [1438, s.144]. Проте з огляду на обмеженість імперативності рішень Комісії, зазначену вище, здійснення цього нагляду має значно вужчу сферу, оскільки у Комісії відсутні законодавчо визначені засоби впливу на таких суб'єктів. Як вказує А. Кіселєвіч, «нагляд охоплює повноваження вивчення діяльності суб'єкта, який підлягає нагляду (елемент контролю), пов'язане з можливістю впливу на діяльність такого суб'єкта з метою його коригування (елемент владності)»⁹ [1381, s.386]. А. Сокала звертає увагу на відсутність нормативного уточнення сутності і способів здійснення такого нагляду [1438, s.158]. Доктринальна позиція польських правознавців полягає в тому, що нагляд Державної виборчої комісії щодо дотримання виборчого права лише незначно виходить за межі системи виборчих органів, однак в обмеженому обсязі; наприклад, такий нагляд повинен поширюватися на органи, уповноважені вести реєстри виборців і складати списки виборців. Проте в основному він поширюється на діяльність виборчих комісарів, окружних та районних виборчих комісій і їх членів [1381, s.386]. Що ж стосується інших виборчих комісій, то наглядові повноваження окружних виборчих комісій обмежуються «здійсненням нагляду щодо дотримання виборчого права відповідно районними чи дільничними виборчими комісіями» (пункт 1 § 1 статті 172 Виборчого кодексу Польщі [1380]); районних виборчих комісій – дільничних виборчих комісій без можливостей владного впливу (районна комісія не може скасовувати рішень дільничної комісії) [1381, s.427]. Такі обмежені можливості нагляду, які не поширюються поза межі системи органів адміністрування виборів, повинні спиратися на високий рівень дотримання вимог законності іншими суб'єктами виборчих правовідносин і їх правової культури.

9.1.2. Органи адміністрування виборів як державні органи

Вище показано, що компетенція виборчих комісій типова для суб'єкта владних повноважень. Проте правовий статус органів адміністрування виборів повинен визначатися не лише обсягом їх компетенції (яка, без сумніву, складає серцевину правового статусу; див. [1110, с.186]) але й, більш загально, правовою природою цих органів та їх місцем у системі суб'єктів владних повноважень. Отже, правовий статус виборчих комісій вимагає дослідження самої їх природи, їх належності (чи неналежності) до механізму держави та їх місця в системі публічної влади.

⁹ Звернемо увагу на протилежне розуміння польськими науковцями співвідношення змісту термінів «нагляд» і «контроль» порівняно з прийнятим у вітчизняному праві (див., наприклад, [8, с.349-350; 73, с.252]). Цю особливість слід мати на увазі при аналізі польських правових текстів та наукової літератури.

Точки зору науковців на *правову природу* виборчих комісій відрізняються у дуже широких межах – від їх кваліфікації як громадських утворень, способу забезпечення самоорганізації громадян до уявлень про окрему гілку (чи точніше, галузь) виборчої влади в державі¹⁰. Так, О. Марцеляк стверджує, що «з усіх виборчих органів тільки Центральна виборча комісія виступає державним органом» [512, с.353], тим самим відмовляючи територіальним, окружним та дільничним виборчим комісіям у такому статусі. Деякі дослідники займають ще більш радикальну позицію. В одному з ранніх досліджень виборчого права України Ю. Тодика та О. Бандурка розглядали виборчі комісії як «масові органи, які представляють собою одну із форм участі громадян у керівництві державними справами, у формуванні органів держави» [1117, с.79]. В. Погорілко розглядав виборчі комісії (за винятком Центральної виборчої комісії) як громадські формування, хоча й визнавав, що ці «громадські формування» вирішують питання загальнодержавного значення [126, с.29]. Продовжуючи цю традицію, автори коментаря до Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2001 р., характеризуючи тимчасові виборчі комісії як «своєрідні форми організації громадян, політичних партій» [404, с.57], визначали встановлений виборчим законом «статус окружних та дільничних комісій як тимчасових, самоврядних за своєю правовою природою виборчих органів» [404, с.58]. Як «громадські утворення» кваліфікує «нижню ланку виборчих комісій» М. Бучин [103, с.135]. М. Ставнійчук вважає, що «система виборчих комісій... діє як державно-громадська структура» [1059, с.593], яку очолює ЦВК як постійно діючий державний орган. На думку О. Богашова, «система виборчих комісій... визначається як тимчасово створювана система колегіальних громадських органів, які наділені тимчасовими владними повноваженнями»¹¹ [87, с.35]. Отже, відповідно до таких уявлень, «громадські органи» (окружні та дільничні комісії) *підпорядковані державному органу* і володіють державно-владними повноваженнями, що не узгоджується з сучасними уявленнями про взаємодію держави і суспільства.

Подібну позицію щодо громадської правової природи виборчих органів поділяють деякі російські правознавці. Так, А. Белкін вважає виборчі комісії «органами громадськості» [57, с.261]; А. Іванченко розглядає окружні та дільничні виборчі комісії як «громадські формування», які «не мають власного постійного штатного апарату і, зокрема, в силу цих обставин, не можуть вважатися державними органами» [270, с.7, 63]. Як «форми самоорганізації громадян» чи «громадські формування» розглядають низові (окружні й дільничні) виборчі комісії й інші російські дослідники [145, с.84; 274, с.139]. Окремі науковці кваліфікують виборчі комісії як «державно-громадські органи особливого роду», які «засновані державою» [1187, с.58, 84]; подібну позицію висловлюють деякі вітчизняні дослідники [1059, с.593]. До «типових громадських органів» відносив дільничні виборчі комісії польський правознавець Є. Бучковський [1253, s.232].

Така оцінка правової природи органів адміністрування виборів має витоки у радянській доктрині виборчого права. А. Кім свого часу наполягав на громадській природі виборчих комісій, вбачаючи у них «органи громадського самоврядування трудящих»,

¹⁰ Проблема віднесення виборчих комісій до системи органів влади в державі, зокрема, їх кваліфікації як державних чи самоврядних (у випадку комісій місцевих виборів) була поставлена автором у 2002 р. [304, с.17]. Нашу аргументовану позицію з цього приводу викладено у [80; 334].

¹¹ Щоправда, далі дослідник доходить висновку, що «виборчі органи України демонструють змішану правову природу і перебувають на завершальному етапі переходу до статусу органів державної влади» [87, с.163]. Погоджуючись із твердженням про наявність у виборчих комісій основних рис державних органів, тим не менше не вбачаємо тенденцій, які б засвідчували *динаміку* такого переходу. У всякому разі, сьогодні відсутні тенденції як відмови від партійного способу формування складу виборчих комісій, так і надання окружним чи дільничним комісіям характеру постійно діючих органів. Тому радше можна констатувати *динаміку зміни уявлень* про правову природу виборчих комісій. Тим не менше вважаємо, що ці особливості вітчизняних виборчих органів не позбавляють їх статусу державних органів, наділених владними повноваженнями. Відзначимо, зрештою, кваліфікацію виборчих комісій як державних органів і самим дослідником (див. [85]).

які засвідчували «переростання соціалістичної державності у комуністичне громадське самоврядування» [303, с.166, 168].

На наше переконання, з кваліфікацією виборчих комісій як громадських органів погодитися не можна. Звичайно, треба визнати, що до характерних особливостей виборчих комісій (окрім Центральної виборчої комісії) належить, по-перше, спосіб формування (до їх складу входять особи, які не мають статусу державних службовців), і, по-друге, тимчасовий характер більшості таких комісій (які утворюються лише на період виборчого процесу, після чого припиняють своє існування). Проте не ці характеристики виборчих комісій слід вважати визначальними для з'ясування їх правової природи.

Чинне виборче законодавство України лише стосовно Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) визначає її статус як «постійно діючий колегіальний державний орган» (частина перша статті 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]). Проте таке визначення важко визнати вичерпним з огляду на часто використовувані для позначення правового статусу того чи іншого органу, поряд з терміном «державний орган» («орган держави»), також термінів «орган державної влади» (часом у редакції «орган публічної влади») та «орган державного управління». Так, наприклад, В. Колпаков вважає ЦВК прикладом «державних органів, котрі не мають підстав бути віднесені до сфери державного управління» [8, с.241]. Всупереч цій позиції І. Співаков підкреслює управлінський характер діяльності Центральної виборчої комісії і, розглядаючи її адміністративно-правовий статус, впевнено відносить ЦВК до центральних органів державної влади [1049, с.124, 127].

У зв'язку з цим варто звернутися до позиції В. Шаповала, який нагадує, що, відповідно до радянської правової доктрини, «поняття державного органу (органу держави)... певною мірою протиставлялось поняттю органу державної влади. За тодішньою політико-правовою теорією, державний механізм розглядався як система різних органів держави – перш за все органів державної влади, а також органів державного управління, судових органів і органів прокуратури»; у зв'язку з цим «термін “орган державної влади” увійшов до інструментарію вітчизняної теорії і практики обтяженим певними непорозуміннями»; таким чином, сьогодні термін «орган державної влади», на думку В.Шаповала, не має змістовних особливостей порівняно з терміном «державний орган» [1192, с.27, 28]. Така позиція, зокрема, змушує визнати, що *Центральна виборча комісія є органом державної влади.*

Розглядаючи правовий статус інших органів адміністрування виборів, передусім слід вказати на одностайну оцінку виборчих комісій саме як *органів*. Така їх кваліфікація, як уже зазначалося, має законодавчий характер; так їх розглядає і Венеціанська комісія [363, с.150-151] (див. також [204, с.147]). З цим погоджуються і вітчизняні науковці (див. [72; 86; 512, с.351; 1066; 1082, с.16]). Як *органи* розглядають виборчі комісії також російські (див. [4; 145, с.61; 266, с.112; 411, с.439-440]) та європейські (у тому числі польські) дослідники [1295, s.87-88; 1309, p.36; 1396, p.32; 1410, p.5; 1439, s.106; 1460, p.2].

Однак залишається питання, чи можна кваліфікувати такі органи як *громадські*, чи слід віднести їх до *державних*?

За загальноприйнятим визначенням, «державний орган – це виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави» [1192, с.28]. Є. Козлова та О. Кутафін вважають наділення «державно-владними повноваженнями, які дозволяють... видавати акти, обов'язкові до виконання іншими державними органами, посадовими особами і громадянами», першою *основною рисою* державного органу. Іншими основними рисами, на думку науковців, є: утворення державного органу у порядку, встановленому держа-

вою; уповноваження органу державою здійснювати свої завдання і функції; діяльність органу в порядку, встановленому державою; входження органу до загальної системи органів державної влади [370, с.324-325]. Підкреслимо, що до основних характеристик державного органу науковцями не віднесено ані їх постійного (не тимчасового) характеру, ані комплектування виключно державними службовцями. Зазначимо принагідно, що правова теорія держави передбачає можливість існування тимчасових державних органів [1017, с.161].

Ключовим елементом дефініції державного органу, на нашу думку, є наявність у нього встановлених законом владних повноважень (*imperium*) у певній сфері суспільних відносин: «За змістом повноважень державний орган має право видавати акти (владні приписи), які створюють юридичні наслідки зовні самого органу і є обов'язковими для інших суб'єктів права» [1192, с.28]. Як вказував В. Авер'янов, «функції органів [влади] органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями»; водночас, на думку науковця, до організаційно-регулюючих функцій управління (які здійснюються органами влади), належить «керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо» [8, с.264].

Неважко побачити, що розглянуті вище повноваження (функції) органів адміністрування виборів – виборчих комісій – органічно вписуються в «організаційно-регулюючу функцію» органів виконавчої влади, як вона описана В. Авер'яновим. «Державними органами, на які покладено відповідальність за організацію і проведення виборів, реалізацію і захист виборчих прав громадян», «спеціалізованими державними інститутами» вважає виборчі комісії також і В. Мусіяка [255, с.77, 79]. Відзначимо позицію, яку висловив Конституційний суд РФ, визнаючи, що виборчі комісії «володіють, по суті, публічно-владними функціями» [699, с.200]. Виходячи з викладеного, не можна погодитися з позицією А. Іванченка, який вважає, що «організуюча, а зовсім не владна функція є сутнісною прерогативою системи виборчих комісій» [270, с.52]. Для виконавчих органів влади однією з визначальних якраз і є «організуюча» (організаційно-регулювальна) *владна* функція.

Зазначимо, що й усі інші цитовані вище основні риси державного органу, як вони визначені Є. Козловою та О. Кутафіним, повністю властиві виборчим комісіям. Зазначені міркування дозволяють достатньо впевнено відносити виборчі комісії до органів *публічної* влади; саме такої їх кваліфікації дотримуються у своїх дисертаційних дослідженнях Т. Стещенко [1082, с.8] та О. Богашов [85]; як «органи публічної адміністрації» визначає виборчі органи польський правознавець А. Сокаля [1439, s.157].

У зв'язку з доктринальним розмежуванням в Україні органів публічної влади на дві групи – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, – який виводять з положення статті 5 Конституції України [432], можна ставити питання про належність виборчих комісій до однієї з цих підсистем. Власне кажучи, щодо комісій, які організують підготовку та проведення загальнонаціональних виборів (виборів Президента України чи народних депутатів України), питання не виникає: з огляду на природу цих виборів, якщо виборчі комісії відносяться до органів влади, то саме до влади *державної*, а не місцевого самоврядування. Однак певний час дискусійною була належність виборчих комісій, які здійснюють підготовку і проведення місцевих виборів [304, с.17]. До недавнього часу виборчі комісії місцевих виборів формувалися самими органами місцевого самоврядування¹² (див. частину першу статті 14, частину першу статті 19 Закону про місцеві вибо-

¹² На практиці це провокувало конфліктні ситуації, коли при призначенні виборів, особливо позачергових, виникали проблеми зі складом територіальних комісій. Місцева рада, повноваження депутатів якої достроково припинялися, починала перетасовувати склад територіальної комісії, законно чи не дуже законно, виходячи із кон'юнктурних інтересів депутатів, спрямованих на забезпечення перемоги на наступних виборах. Така ситуація мала місце, наприклад, у 2009 р. у місті Світловодську (Кіровоградська область) при призначенні позачергових виборів міського голови, а також під час дуже гострих політично позачергових виборів Тернопільської обласної ради 2009 р. (див. [318, с.140-141]).

ри 1998 р. [726], частину першу статті 21 Закону про місцеві вибори 2004 р. [721]), що разом із природою представницьких органів, які формуються шляхом місцевих виборів, давало підстави відносити їх до органів, утворюваних територіальною громадою [356, с.61]. Протилежна точка зору (про державний характер виборчих комісій місцевих виборів) базувалася на уявленні про вибори (у тому числі місцеві) як про форму здійснення влади народом (статті 5, 69 Конституції України [439]), а не територіальною громадою. Тому, навіть за таких умов, Т. Стешенко підтримувала надання територіальним виборчим комісіям місцевих виборів статусу державних органів [1082, с.169].

На нашу думку, законодавчу крапку у цій дискусії поставила редакція Закону про місцеві вибори 2010 р. (див. частину другу статті 22 зазначеного Закону [723]), згідно з якою формування територіальних виборчих комісій здійснювалося в межах вертикалі цих комісій, у більшості – Центральною виборчою комісією (таке ж положення передбачає частина четверта статті 22 Закону «Про місцеві вибори» 2015 р. [808]). Це виключає самоврядний характер виборчих комісій місцевих виборів і дає підстави віднести усі виборчі комісії (у тому числі комісії місцевих виборів) до державних органів безвідносно до дискусії щодо природи місцевих виборів. Зауважимо, що таку ідею поділяють як вітчизняні [19, с.207; 463, с.144], так і деякі російські та польські дослідники [1070, с.16; 1439, с.157].

Проте зауважимо, що така позиція у повному обсязі не типова для російської доктрини виборчого права. Так, І. Видрін, характеризуючи статус виборчих комісій у Російській Федерації, відносить до державних органів лише Центральну виборчу комісію та виборчі комісії суб'єктів федерації; виборчі комісії муніципальних утворень науковець класифікує як «муніципальні органи, які не входять до структури органів місцевого самоврядування», а окружним та дільничним комісіям надає характеристику «колегіальних органів, які виступають у формі самоорганізації громадян» [145, с.64]. Зазначимо певну непослідовність останньої кваліфікації: *самоорганізація* громадян не може здійснюватися шляхом прийняття рішення державним органом з числа кандидатур, поданих політичними партіями та суб'єктами владних повноважень, як це має місце при формуванні окружних та дільничних виборчих комісій у Росії (див. статті 25 та 27 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], частину четверту статті 21 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]).

У польській літературі з виборчого права можна зустріти твердження про громадський характер територіальних та дільничних виборчих комісій; проте така кваліфікація пов'язана не з правовим статусом цих органів, а зі способом їх комплектування «з числа виборців» (а не суддів чи посадових осіб, як це має місце для виборчих комісій вищого рівня) [1437, с.220-221; 1438, с.147], у зв'язку з чим А. Кіселевич навіть кваліфікує їх як «представницькі» [1381, с.431].

Наведений аналіз правового становища виборчих комісій з урахуванням обсягу та владного характеру їх повноважень, а також суб'єкта формування їх складу, дозволяє зробити однозначний висновок про те, що *в Україні усі виборчі комісії є державними органами з функціями, характерними для органів виконавчої влади.*

Така позиція цілком лежить у руслі загального розуміння ролі держави у забезпеченні законності відповідних суспільних процесів. Як зазначає С. Погребняк, «ефективне вирішення всіх цих проблем [контролю за дотриманням існуючих правил. – Ю.К.] стає можливим за допомогою нейтральної (неупередженої) і кваліфікованої особи – *спільної публічної влади.* Відповідно до західної традиції виконання цієї функції покладається на державу як представника всього суспільства, що має для цього необхідні організаційні та інтелектуальні ресурси» [650, с.20]. Оскільки у виборчому процесі таку роль відіграють виборчі комісії, природно саме їх розглядати як відповідні державні органи. Таку позицію

поділяють і західні дослідники. Так, експерт ООН Р. Лопез-Пінтор висловлює тверде переконання, що органи адміністрування виборів є «інституціями управління» (*institutions of governance*) [1396, р.233]. Мексиканський правознавець М. Гонзалес Оропеза, характеризуючи Федеральний виборчий інститут Мексики як орган адміністрування виборів, який формується з громадян, не пов'язаних ані з партіями, ані з владою, тим не менше кваліфікує його як орган державного управління (чи «урядовий орган» – *government entity*), який здійснює державну функцію – організацію виборів [1349, р.5].

Звичайно, виборчі комісії як державні органи мають свої особливості. Найбільш істотною серед них є навіть не тимчасовий характер деяких із них, а статус їх членів, які не є державними службовцями і працюють (за винятком окремих членів комісії) безоплатно, на громадських засадах. Тим не менше вважаємо, що ці специфічні особливості не можуть підважити *основних ознак виборчих комісій як органів державної влади – змісту, обсягу та імперативності (владного характеру) їх повноважень*.

Саме з такого розуміння випливає підпорядкованість органів адміністрування виборів принципу законності у формі, визначеній частиною другою статті 19 Конституції, що зобов'язує усі виборчі комісії та їх членів діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зауважимо, що саме таке розуміння правового статусу виборчих комісій має неминучим наслідком кваліфікацію членів виборчих комісій як посадових осіб цих органів [1034, с.11].

9.1.3. Місце виборчих комісій у системі поділу влади

Визнання статусу усіх виборчих комісій як державних органів ставить питання про їх місце у системі *поділу влади* в державі. Постанова цієї проблеми спричинена, зокрема, поширеною в російській правовій доктрині ідеї про те, що виборчі комісії утворюють самостійну галузь державної влади – *виборчу владу*¹³, яка перебуває поза межами трьох класичних галузей – законодавчої, виконавчої та судової¹⁴ [4, с.86; 58, с.663; 270, с.53; 1070, с.17]. Під впливом цієї доктрини ідея виокремлення «виборчої влади» як окремої гілки (галузі) влади у системі державної влади зустрічаються і в публікаціях вітчизняних дослідників¹⁵ [87, с.162; 611, с.97]. Проявом цієї ж тенденції слід вважати відмову віднесення Центральної виборчої комісії до категорії органів виконавчої влади [1103, с.57] чи до сфери державного управління [8, с.241].

Відзначимо змістовну некоректність застосування до системи виборчих комісій самого терміна «виборча влада». За природним розумінням цього терміна, це мала б бути «влада, яка обирає». Проте виборчі комісії жодним чином не можуть претендувати на таку функцію. Зауважимо, що деякі дослідники розглядають вибори як здійснення «виборчої влади» *громадянами* [1390, р.27], а не владними суб'єктами. З іншого боку, Р. Максакова відносить вибори до форми здійснення народом установчої, а не виборчої,

¹³ Р. Біктагіров заперечує статус такої «виборчої влади» як галузі (гілки) державної влади і пропонує розглядати її як «владу, яка спирається на найбільшу соціальну базу, а тому вона є безпосередньою і єдиною основою усіх гілок державної влади» [1187, с.83]. Вважаємо такі уявлення надмірно і необґрунтованою гіперболізацією місця і ролі органів адміністрування виборів у системі державної влади.

¹⁴ Ідея про четверту, виборчу владу характерна також для конституційної доктрини окремих держав Латинської Америки [1101, с.55]. Як вказує Р. Лопез-Пінтор, у деяких латиноамериканських країнах, як Коста-Ріка чи Венесуела, «конституція визначає виборчу владу як четверту гілку влади поряд з виконавчою, законодавчою та судовою» [1396, р.33]. На конституційні положення латиноамериканських держав активно посилаються російські дослідники, які обґрунтовують доктрину «виборчої влади» (див., наприклад, [4]).

¹⁵ Цікаво, що О. Богашов схиляється до цієї ідеї, незважаючи на те, що сам дослідник характеризує виборчі комісії як «органи організаційно-розпорядчої природи» [87, с.162].

влади¹⁶ [505, с.375]; очевидно, що органи адміністрування виборів до установчої влади жодного відношення не мають.

У науковій літературі можна знайти ідеї щодо існування більше ніж трьох гілок (галузей) влади в державі і відповідних інституцій у складі державного механізму (див., наприклад, [226, с.243; 444, с.4]). Так, у межах різних національних правових систем розглядають існування окремих «президентської»¹⁷ [66], «контрольної» [1096], «виборчої», «інформаційної» та деяких інших видів державної влади; як особливу, «четверту» («самоврядну») владу часом розглядають місцеве самоврядування. Пошуки нових гілок (галузей) державної влади призводять до спроб дати визначення цьому поняттю. Така спроба визначення належить німецькому правознавцю Р. Циппеліусу: «гілки державної влади – це організаційно відособлені й функціонально спеціалізовані частини державного апарату, його складники, фундамент діяльності якої становлять відповідні основні функції» (цит. за: [903, с.69]). М. Цвік, коментуючи статтю 6 Конституції, запропонував подібне, хоча менш чітке (а отже, і менш зобов'язальне щодо наслідків) визначення: «У системі поділу влади гілка влади виглядає як орган або уособлена група державних органів певного функціонального спрямування, які задля встановлення їх рівноваги, співробітництва і успішного розв'язання суперечностей, що виникають, взаємодіють з органами іншого функціонального спрямування» [433, с.38]. Потенційні небажані наслідки такого визначення щодо пошуку специфічних «уособлених груп державних органів» нейтралізуються посиланням науковця на диспозицію статті 6 Конституції, згідно з якою в Україні існують три гілки влади – законодавча, виконавча і судова.

Проте деякі правознавці розвивають положення про поділ влади далі. Так, В. Чиркін запропонував «загальну формулу поняття *галузь державної влади*»: це «відокремлена організаційно-функціональна система в цілісному механізмі (апараті) здійснення державної влади, спеціалізовані органи і посадові особи якої реалізують певну функцію управління у суспільстві» [1179, с.88]. Подібне визначення запропонував російський науковець О. Автономов: «Під галуззю державної влади розуміється один або декілька державних органів, які утворюють в рамках єдиного державного механізму здійснення влади самостійну систему, що наділена владними повноваженнями для виконання властивих тільки їй функцій» [4, с.74-75].

Аргументація апологетів ідеї «виборчої влади» сконцентрована на цитованих визначеннях гілки (галузі) влади, запропонованих О. Автономовим та В. Чиркіним за прямою аналогією з визначенням Р. Циппеліуса; небезпідставно вважається, що система виборчих комісій цілком відповідає таким визначенням. Однак, на наше переконання, хибність цієї ідеї полягає саме в придатності таких визначень для розуміння гілки (галузі) влади, яке неминуче призводить до штучного подрібнення державної влади на багато дрібних «гілочок влади». Підкреслимо, що таке роздрібнення стосується лише сфери, яку традиційно відносять до *виконавчої* влади, оскільки її функції (функції управління) є достатньо широкими; ідеї виділення окремих гілок влади в межах традиційної законодавчої чи судової галузей відсутні, хоча у рамках системи судочинства існують інституційно відокремлені спеціалізовані системи адміністративних та господарських судів.

Підкреслимо, що в державі існують органи, які, здійснюючи функції *управління*, водночас володіють певною автономією [96, с.115] і не входять до системи органів, підпорядкованих Кабінету Міністрів України, маючи власну управлінську вертикаль. Дійсно, запропонованим В. Чиркіним чи О. Автономовим дефініціям відповідають не лише «контрольна» чи «виборча» влада, але й ніким не визнані сьогодні «антимонопольна

¹⁶ М. Ставнічук вважає виборчий процес «прикладом установчого процесу» [1061, с.15].

¹⁷ В. Шаповал небезпідставно вважає концепцію окремої президентської влади «фактичним наступником концепції королівської влади, сформульованої ще на початку XIX ст.» [1198, с.34].

влада» – система органів Антимонопольного комітету, передбачена частиною третьою статті 6 Закону «Про Антимонопольний комітет України» [719], чи «медіальна влада» – Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (разом із своїми представниками в областях), яка є незалежним державним органом у сфері телерадіомовлення (частина перша статті 1 Закону «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» [810]); зрештою, така ідеологія може призвести до сумнівних уявлень про «фінансову» («грошову») владу, ієрархію якої очолює Національний Банк (див. [1179, с.86]). Деякі науковці відносять до центральних органів виконавчої влади, не підпорядкованих Кабінету Міністрів України, також Пенсійний фонд України [455, с.106], який має власну систему місцевих органів.

Незважаючи на існуючі пропозиції деяких дослідників «розмножити» галузі влади, ідея виходу за межі класичної тріади галузей влади в основному сприймається негативно. Як стримано зауважує В. Шаповал, «спроби кваліфікувати нові галузі («гілки») влади, інші, ніж ті, котрі є конституційно зумовленими, навряд чи є конструктивними... Конструювання будь-якої четвертої, п'ятої тощо галузі влади не створить додаткових можливостей щодо удосконалення функціонування державного механізму» [1192, с.27]. А. Крусян вважає такий підхід «темпорально зайвим і необґрунтованим у світлі теорії і практики сучасного конституціоналізму» [464, с.346]. На думку І. Процюка, «будь-яке нарощування гілок влади, а значить, і функцій держави, – це не тільки ревізія класичної теорії, а й заперечення самого принципу поділу державної влади» [903, с.87]. З дещо інших позицій критикують ідею виборчої влади російські дослідники А. Зінов'єв та І. Поляшова [266, с.112].

Хоча систему органів адміністрування виборів немає підстав розглядати як окрему гілку (галузь) державної влади, важливо підкреслити встановлений законом статус виборчих комісій (від Центральної до дільничної) як органів, не підпорядкованих іншим органам виконавчої влади. Незалежність (автономність) виборчих комісій як органів адміністрування виборів вважається важливою складовою європейських стандартів демократичних виборів (див. пункт П.3.1. b Кодексу належної практики у виборчих справах [363, с.150]). Ступінь дотримання вимоги незалежності виборчих комісій може бути предметом лише політичних оцінок; проте за своїм змістом незалежність виборчих комісій є елементом системи стримувань і противаг – необхідною складовою загальноконституційного принципу поділу влади. Так, в Україні на виборчий процес чинить вплив законодавча влада, однак лише шляхом встановлення відповідного нормативного регулювання. Судова влада відіграє важливу роль у виборчому процесі як механізм розв'язання виборчих спорів, гарантія дотримання прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу, забезпечення належного правозастосування. Водночас участь у виборчому процесі уряду та системи підпорядкованих йому органів виконавчої влади, як і децентралізованої адміністрації – органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування – мінімізована; до їх компетенції належить вирішення лише технічних питань організаційного та матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів адміністрування виборів – виборчих комісій. Внаслідок положення пункту 20 частини першої статті 92 Конституції нормативний вплив на регулювання виборчого процесу з боку Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади практично відсутній (за винятком окремих випадків організаційно-технічного плану). Судовий контроль щодо виборчих комісій за умови неприпустимості адміністративного втручання у їх діяльність забезпечує потрібний баланс гілок (галузей) влади в умовах присутності у виборчих правовідносинах ще одного повноважного суб'єкта – громадянина-виборця.

Незважаючи на інституційну незалежність органів адміністрування виборів, основні функції виборчих комісій як організаторів виборів належать до кола функцій виконавчої

влади. Певним підтвердженням цього є те, що, як вказує Венеціанська комісія, «у багатьох старих та усталених західних демократіях... вибори (та референдуми) організуються спеціальною гілкою виконавчої влади, що перебуває у віданні Міністерства внутрішніх справ або Міністерства юстиції» [204, с.146]. Передання цих повноважень до виборчих комісій як органів, не підпорядкованих урядові, не змінює змісту функції держави, яка ними реалізується, а отже, юридичної природи відповідних органів. Таким чином, *виборчі комісії як органи адміністрування виборів слід відносити до галузі (гілки) виконавчої влади*¹⁸ [80, с.119].

Зауважимо, що у цьому випадку поняття «виконавча влада» слід розуміти широко – як сукупність усіх органів державної влади, які здійснюють адміністративні функції (організаційно-розпорядчу, регуляторну, функцію контролю в державному управлінні і т.п.), однак не законодавчу і не судову функції державної влади. Це дещо суперечить загальноприйнятому поняттю органів виконавчої влади як системи органів, підпорядкованих урядові; останнє базується на положенні частини першої статті 113 Конституції, відповідно до якого «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» [432]. При такому («вузькому») розумінні виконавчої влади дійсно може виникнути спокуса шукати місце державних органів, які не є органами законодавчої чи судової влади і не підпорядковані уряду, у самостійних «гілках влади». Однак не треба забувати, що природа компетенції таких органів (їх організаційно-розпорядчих, контрольних чи регуляторних повноважень), по суті, зводиться до діяльності, в основному типової для виконавчої влади.

Виходячи з обсягу компетенції системи виборчих комісій як органів адміністрування виборів, беручи до уваги їх повноваження забезпечувати підготовку та проведення виборів та додержання й однакове застосування законодавства про вибори не лише суб'єктами виборчого процесу, але й іншими органами виконавчої влади, підприємствами, закладами установами, організаціями, засобами масової інформації, тобто широким колом суб'єктів права, доходимо висновку про належність цих державних органів до галузі виконавчої влади (у її широкому розумінні). Водночас слід визнати, що виборчі комісії є специфічними («спеціальними», за визначенням законодавця) органами виконавчої влади з огляду на незалежність від інших органів виконавчої влади, тимчасовий характер більшості з них та спосіб формування їх складу.

Деякі науковці вважають виборчі комісії *виборними* органами (див. [405, с.93]). На думку О. Марцеляка, «виборність виборчих органів України полягає в особливому порядку формування та обмеженому строку їх повноважень» [512, с.350]. Вважаємо, що тимчасовість («обмежений строк повноважень») комісій не має відношення до виборності, яка мала б бути *способом формування складу* виборчих комісій. Однак існуючий спосіб комплектування виборчих комісій не можна назвати виборністю. Так, наприклад, стосовно членів Центральної виборчої комісії Конституція України кваліфікує його як *призначення* (пункт 21 частини першої статті 85 Конституції [432]). Стосовно членів окружних та дільничних комісій виборче законодавство не використовує термінів «обрати» чи «призначити»; в межах розпорядчого способу прийняття відповідних рішень Центральна виборча комісія застосовує формулу «включити до складу комісії» (див., наприклад, додатки до Постанови ЦВК № 1423 від 1 жовтня 2014 р. [802]), що не дає підстав говорити про виборність виборчих комісій чи їх членів.

¹⁸ У деяких країнах Латинської Америки організація виборів покладається на спеціально створені *судові* органи (див., наприклад, [1349]), хоча вони тоді отримують певну частку організаційних повноважень, невластивих судовій владі.

9.1.4. Статус виборчої комісії як юридичної особи

Особливий аспект правового статусу виборчих комісій як державних органів становить наявність у деяких з них *статусу юридичної особи*. Так, юридичною особою є Центральна виборча комісія (частини третьої статті 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]); статус юридичної особи наданий законом окружним виборчим комісіям загальнонаціональних виборів (частина п'ята статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина четверта статті 22 Закону «Про вибори Президента України» [739]), територіальним виборчим комісіям місцевих виборів (частина п'ята статті 20 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Водночас дільничні виборчі комісії, утворені під час будь-яких виборів, такого статусу не мають (частина шоста статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина п'ята статті 22 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина сьома статті 20 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Пояснення різниці між цими статусами змушує звернутися до цивілістичного поняття юридичної особи у контексті статусу державних органів.

ЦК України розрізняє дві категорії юридичних осіб – юридичні особи приватного і публічного права (частина друга статті 81 [1163]). Виборчі комісії, утворені розпорядчими актами органів державної влади (Верховної Ради України, Центральної виборчої комісії, інших виборчих комісій), у цьому сенсі належать до категорії *юридичних осіб публічного права*. Однак внаслідок недостатнього наукового вивчення особливостей останньої категорії розуміння статусу виборчих комісій як юридичних осіб далеко від однозначного. Підкреслимо, що статус юридичної особи для виборчої комісії як цивільноправовий є допоміжним порівняно з її основним – публічноправовим статусом як державного органу. Він лише забезпечує певну (обмежену) участь виборчої комісії у цивільному обігу, надаючи можливість розпоряджатися бюджетними коштами, наданими у її розпорядження для матеріально-технічного та кадрового забезпечення підготовки та проведення виборів. У цьому сенсі більш доцільним було б формулювання «виборча комісія має цивільно-правовий статус юридичної особи» (а не «є юридичною особою»).

Зауважимо, що переносити статус юридичної особи у сферу публічноправових відносин немає підстав. Як зазначає В. Кравчук, «юридична особа – цивільно-правова категорія, і її застосування для регулювання інших суспільних відносин не виправдане ні теоретично, ні практично» [456, с.77]. Тим більше це стосується юридичних осіб публічного права. Тому наявність чи відсутність статусу юридичної особи не впливає на обсяг публічноправової дієздатності; так, дільничні виборчі комісії, не маючи статусу юридичної особи, позбавлені повноважень у сфері цивільного обігу (зокрема, використання бюджетних коштів чи укладання цивільно-правових угод), однак володіють достатньою власною правосуб'єктністю у публічноправовій (насамперед виборчій) сфері, зокрема, адміністративно-процесуальною правоздатністю та дієздатністю для участі у судовому розгляді виборчих спорів.

Більше того, виборча комісія як юридична особа (як і будь-який державний орган) є нетиповим суб'єктом цивільноправових відносин. Взагалі кажучи, відповідно до статті 91 ЦК України юридичні особи наділяються *загальною* (цивільною) правоздатністю [1163]. «Загальна правоздатність більш конкретно означає, що юридична особа може бути власником як речей, так і прав та вимог, володільцем, стороною угоди, спадкоємцем, партнером комерційних юридичних осіб і т.д., тобто може взяти участь у всіх видах цивільно-правових відносин, які закон юридичним особам не забороняє» [1169, с.167]. Водночас у дійсності цивільна правоздатність виборчої комісії істотно обмежена її статусом державного органу, тобто є спеціальною. Така нетипова правоздатність юридичної особи характерна для державних органів, що могло б бути підставою для їх виділення

в окрему підкатегорію юридичних осіб у межах категорії юридичних осіб публічного права¹⁹, на відміну від державних чи комунальних підприємств. Ця проблема виходить за межі нашого дослідження.

9.2. ПРИНЦИПИ ІНСТИТУТУ ОРГАНІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

Розгляд інституційних принципів, які складають основу цього інституту виборчого права, істотно базується на визначенні правового статусу органів адміністрування виборів.

Інститут органів адміністрування виборів, як і будь-який інститут права, є цілісною внутрішньо узгодженою системою норм. Це вимагає існування інституційних принципів як тих основоположних засад, які визначають зміст, структуру і взаємну узгодженість норм відповідного інституту. Подібно до інституційних принципів виборчого процесу, принципи інституту органів адміністрування виборів є досить конкретними вимогами, наближеними до безпосереднього застосування; у зв'язку з цим їх часом називають «принципами діяльності» виборчих органів, що не позбавляє їх ані нормативного значення, ані ролі інституційних принципів.

9.2.1. Нормативні джерела принципів інституту органів адміністрування виборів

Чинне вітчизняне виборче законодавство не приділяє особливої уваги принципам цього інституту, зосереджуючись на детальному визначенні обсягу повноважень цих органів та процедур діяльності. Окремі засади їх діяльності (без їх законодавчої кваліфікації у такому статусі) можна знайти у різних положеннях виборчих законів. Лише частина друга статті 2 Закону «Про Центральну виборчу комісію» стверджує, що ЦВК «будує свою діяльність на принципах верховенства права, законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості і публічності» [868]. Цей достатньо неоднорідний перелік вимог проаналізуємо нижче.

Подібна ситуація існує у виборчому законодавстві Росії. Частина дванадцята статті 20 Федерального закону «Про загальні гарантії...» встановлює вимогу незалежності виборчих комісій від органів державної влади і органів місцевого самоврядування [582], яка кваліфікується як «один із найважливіших принципів функціонування комісій» [97, с.212]. Крім того, стаття 20 зазначеного закону має назву «Гласність у діяльності комісій» – вимога, яку в межах російської доктрини виборчого права відносять до «основних принципів проведення... виборів» [97, с.311]; проте диспозиція цієї статті не містить формулювання принципу «гласності». Інших формулювань засад діяльності виборчих комісій виборче законодавство Росії не містить.

Польське виборче законодавство зовсім не приділяє уваги засадам діяльності виборчої адміністрації (див. главу II розділу I Виборчого кодексу Польщі [1380]).

Принципи, які лежать в основі інституту органів адміністрування виборів, можна також шукати у міжнародних виборчих стандартах. Однак серед міжнародно-правових актів, які стосуються засадничих вимог цього інституту, можна вказати лише рекомендаційні (авторитетні) документи Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПІЛ.

¹⁹ Вважаємо, що дискусійним є саме питання про надання державним органам статусу юридичної особи; якщо розглядати державу як повноправного суб'єкта цивільних правовідносин (а отже, у цьому сенсі як юридичну особу), державні органи повинні розглядатися як *органи цієї юридичної особи*, а не як самостійні суб'єкти цивільноправових відносин.

Вивчаючи досвід виборчої адміністрації в Європі, Венеціанська комісія наголошує на деяких вимогах, які можна інтерпретувати як основні засади (принципи). На перше місце²⁰ серед цих засад Комісія ставить вимогу *незалежності* виборчих комісій від інших урядових інституцій [204, с.146]. Кодекс належної практики у виборчих справах поряд із вимогою незалежності підкреслює також вимоги *безсторонності* виборчих органів і *прозорості* їх діяльності як складових «процесуальних гарантій дотримання основних принципів виборчого права» [363, с.150, 169]; крім того, рекомендується забезпечити належну підготовку членів виборчих комісій (що можна розуміти як вимогу їх *професіоналізму*), та прийняти певні засади *колегіальності* комісій, зокрема, проведення засідань комісій та прийняття рішення консенсусом або кваліфікованою більшістю [363, с.151, 171] (відповідні рекомендації підтримані цитованою Доповіддю [204, с.150-151]).

Позицію ОБСЄ/БДПЛ з цього питання можна знайти у рекомендаційних документах, адресованих міжнародним спостерігачам. У цих документах зазначаються вимоги професійності, безсторонності та незалежності органів адміністрування виборів, а також прозорості їх діяльності [1324, р.52; 1358, р.24-25]. Ці ж основні вимоги містяться у звітах міжнародних місій спостереження за виборами під егідою ОБСЄ/БДПЛ. Так, в Остаточному звіті спостереження за парламентськими виборами в Україні 2012 р. стверджується: «У своїй роботі всі виборчі комісії мають керуватися принципами прозорості, неупередженості та незалежності. Усі засідання виборчих комісій повинні бути публічними, і жодне засідання не може проводитися за зачиненими дверима» [619, с.42]. Проте ці вимоги не сформульовані прямо ОБСЄ/БДПЛ як основні принципи інституту виборчої адміністрації.

Таким чином, принципи інституту органів адміністрування виборів нормативно – як на рівні національного виборчого права, так і міжнародними виборчими стандартами – остаточно не сформульовані.

Не можна також стверджувати, що з цього приводу сформована певна судова практика (як національна, так і на рівні Європейського суду з прав людини).

Однак ці обставини не можуть розглядатися як підстави для тверджень про відсутність (не існування) принципів інституту органів адміністрування виборів.

9.2.2. Доктринальні підходи до формулювання принципів інституту органів адміністрування виборів

За відсутності визначених нормативно принципів інститутів галузі виборчого права їх доводиться виводити доктринально або із низки конкретних норм відповідного законодавства шляхом узагальнення, або з принципів вищого рівня (насамперед галузевих). Проте і в цьому підході єдиного бачення системи цих принципів досі не сформовано.

Дослідники інституту органів адміністрування виборів вказують на ті чи інші принципи цього інституту. Так, наприклад, М. Ставнійчук підкреслює принцип незалежності виборчих комісій [1062, с.112; 1064, с.27]; О. Мельник вважає, що «колегіальність в роботі виборчих комісій... є фундаментальним принципом організації їх роботи» [528,

²⁰ Цитована Доповідь першим називає положення, відповідно до якого «виборчий процес адмініструється суверенною національною владою» [204, с.146]. Попри природність цієї вимоги Комісія наводить як виняток приклади Боснії та Герцеговини і Косово, де до організації виборів була залучена міжнародна спільнота. У сучасній ситуації для України важливо не допустити аналогічного тлумачення ситуації на Донбасі, щодо якої висловлювалися пропозиції організації місцевих виборів після деокупації окремих районів не лише за міжнародного спостереження, але й із включенням міжнародних представників до виборчих комісій, що очевидним чином суперечило б визнанню повного суверенітету України на цих територіях. З іншого боку, важливо підкреслити, що визнання адміністрування виборів «суверенною національною владою» ще раз підкреслює, що *органи адміністрування виборів є державними органами*.

с.65] (див. також [405, с.103; 512, с.350]). На вимоги об'єктивності і компетентності у їх взаємно суперечливому зв'язку звертає увагу Б. Беспалий [65, с.34]. Привертає увагу багатьох дослідників проблема професіоналізму членів комісії як загальної вимоги до виборчої адміністрації [357; 359; 917; 1105].

В одній із ранніх робіт автором було запропоновано три принципи, яких, як тоді вважалося, потрібно дотримуватися при формуванні виборчих комісій: *принцип представництва* (комісії повинні формуватися з представників суб'єктів виборчого процесу), *об'єктивності* чи *неупередженості* у діяльності комісії та *професіоналізму* комісії і її членів [304, с.18]. Сьогодні можна стверджувати, що перша із зазначених вимог не може розглядатися як окремий принцип; будучи одним із можливих способів формування складу виборчих комісій, вона лише певним чином відображає деякі інші вимоги (зокрема, незалежності та неупередженості).

Системне дослідження засад діяльності органів адміністрування виборів здійснене О. Богашовим, який узагальнює на усю систему виборчих комісій засади, визначені Законом «Про Центральну виборчу комісію». Аналізуючи «принципи функціонування виборчих органів», дослідник поділяє їх на «загальні принципи функціонування» та «інституційні принципи виборчих комісій». До першої групи науковець відносить принципи рівності, свободи та справедливості [87, с.56-57]; безвідносно до їх формулювання, зі змісту викладу випливає, що автор має на увазі принципи рівного виборчого права, вільних і справедливих (чесних виборів), з великим значенням яких для виборчої адміністрації слід погодитися. Більший інтерес у контексті органів адміністрування виборів становить авторський перелік інституційних принципів, до яких О. Богашов відносить принципи незалежності, колегіальності, гласності, централізму, професіоналізму [87, с.58-61]; повний перелік запропонованих науковцем «спеціальних принципів діяльності виборчих комісій» включає 11 позицій, однак містить повтори та синоніми (див. [87, с.62, 163]).

Російський дослідник І. Видрін пропонує певний набір «принципів діяльності виборчих комісій», які мали б виконувати роль інституційних принципів. До цих засадничих положень науковець відносить принципи колегіальності, гласності та «принцип обов'язковості рішень комісій» [145, с.71-72]. На думку І. Захарова та А. Кокотова, «основними принципами діяльності виборчих комісій є: незалежність, законність, гласність, співвідпорядкованість, колегіальність», а також «принцип невторчання у діяльність виборчих комісій» [274, с.147-148]; зауважимо, що останній за своїм змістом поглинається вимогою незалежності виборчих комісій. В. Белоновський вказує три вимоги до діяльності виборчих комісій (не надаючи їм статусу принципів): гласність і відкритість, колегіальність, незалежність від державних органів та органів місцевого самоврядування [58, с.687-689]. А. Зінов'єв та І. Поляшова акцентують лише принцип незалежності виборчих комісій, підкреслюючи необхідність їх незалежності не «лише як незалежність від державних і муніципальних органів», а й від «партійного впливу» [266, с.187], тобто із включенням до його змісту вимоги безсторонності виборчих комісій.

Деякі інші засади системи адміністрування виборів висувують західні дослідники. Вимоги до способу діяльності органів адміністрування виборів розглянув Р. Лопез-Пінтор; узагальнюючи позицію інших дослідників, експерт вказує на п'ять «керівних принципів»: «інклюзивність через отримання підтримки від усіх зацікавлених партій; прозорість на всіх стадіях виборчого процесу; підзвітність перед законодавчим органом та перед громадськістю; здатність реагувати на публічні потреби щодо інформування виборців та громадянської освіти та фінансово ефективний підхід до адміністрування» [1396, р.102]. На наше переконання, ці п'ять вимог мають різний рівень значущості і в основному поглинаються зазначеними вище вимогами (зокрема, безсторонності, професійності та відкритості).

М. Гонзалез Оропеза називає п'ять інших основних вимог до роботи організаторів виборів – визначеність (*certainty*), законність, безсторонність, об'єктивність та професіоналізм [1349, р.5]. Дослідники з Міжнародного IDEA (Стокгольм) визначають сім основних вимог-принципів щодо інституту органів адміністрування виборів, до яких відносять: незалежність, безсторонність, чесність, прозорість, ефективність, професіоналізм та «спрямованість на надання послуг» (“*service-mindedness*”) [1322, р.21]. Вважаємо, що вимогу визначеності можна вважати природним проявом принципу верховенства права як його складову (див. [385, с.305; 387, с.9, 12]) у застосуванні до органів адміністрування виборів. З іншого боку, слід визнати, що вимога чесності своїм змістом охоплює усі чотири зазначені нами вище принципи, безсторонність та об'єктивність практично ідентичні за змістом, тоді як ефективність без сумніву, поглинається вимогою професіоналізму, а «спрямованість на надання послуг» у тому сенсі, як він викладений авторами зазначеного дослідження [1322, р.24-25], стосується професіоналізму, прозорості діяльності виборчих комісій та дотримання ними вимог законодавства (законності), що навряд чи заслуговує на окрему позицію в переліку засад цього інституту.

У рамках польської доктрини виборчого права питання засад інституту виборчих комісій глибоко не досліджувалося; згідно із загальними уявленнями, в основі діяльності органів адміністрування виборів лежить принцип вільних виборів, який розглядається у дуже широкому сенсі (див. підрозділ 4.1). Польський правознавець А. Кіселєвіч вказує на наслідки прийнятого у Польщі залучення суддів до складу виборчих комісій, зазначаючи при цьому професійність («знання права»), політичну нейтральність та «інтелектуальну незалежність» суддів як рису, яка забезпечує незалежність виборчої адміністрації [1381, с.364]. Звернемо також увагу на спробу узагальнення вимог до органів адміністрування виборів, що містяться у західних джерелах, яку здійснив А. Сокаля [1437, с.28-36].

Таким чином, єдиної загально визнаної системи принципів інституту органів адміністрування виборів у науковій літературі на сьогодні не вироблено. У зв'язку з цим запропонуємо власне бачення цих інституційних принципів та обґрунтуємо свою позицію.

На наше переконання, засадничими для інституту органів адміністрування виборів можна визнати принципові вимоги *незалежності, безсторонності, колегіальності, відкритості (прозорості) та професіоналізму*. Вважаємо, що ці положення відіграють роль інституційних принципів у всіх їх якостях – як основи побудови системи норм, що складають цей інститут, як провідні ідеї (вимоги), які мають бути реалізовані у діяльності виборчої адміністрації, нарешті, як засади, які забезпечують належне розуміння і відповідне тлумачення конкретних норм, що регулюють статус, формування, обсяг повноважень та діяльність органів адміністрування виборів.

Усі п'ять зазначених принципів інституту органів адміністрування виборів – незалежність, безсторонність, колегіальність, відкритість та професійність – пов'язані між собою. Проте цей зв'язок, всупереч твердженням деяких дослідників, не односторонній. Так, підсумкова доповідь Форуму «За майбутнє демократії» 2009 р. зазначає: «Лише через свою безсторонність, незалежність та високий рівень професійної компетентності своїх членів виборчі комісії на усіх рівнях можуть досягти прозорості, підзвітності та заслужити довіру громадськості» [1304, р.11]. На думку Ч. Лешема, «якщо орган адміністрування виборів не сприймається як незалежний, мало шансів, що виборча адміністрація в день виборів буде сприйматися як прозора та безстороння» [1388, р.45]. М. Лазарова-Трайковська, у свою чергу, вважає, що виборча адміністрація «повинна демонструвати свою безсторонність шляхом прозорої діяльності» [1390, р.27].

Розглянемо більш детально зміст та способи забезпечення запропонованих інституційних принципів.

9.3. ПРИНЦИПИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА БЕЗСТОРОННОСТІ

Венеціанська комісія відносить *незалежність і безсторонність* органів адміністрування виборів до процедурних гарантій реалізації основних принципів демократичних виборів [363, с.150], а отже, у нашому розумінні, – до вимог принципів рівного виборчого права, вільних і чесних (справедливих) виборів. Ці вимоги важливі не лише при здійсненні управлінської функції у виборчому процесі. Комітет ООН з прав людини, коментуючи статтю 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, стверджує: «Необхідно створити незалежні виборчі органи, які б наглядали за виборчим процесом і гарантували чесність і незалежність виборів» [245, с.395], підкреслюючи тим самим важливість незалежності та безсторонності органів адміністрування виборів при здійсненні ними контрольно-наглядових повноважень.

Проте слід розрізняти принципи незалежності та безсторонності як окремі (хоча й дещо подібні) вимоги.

9.3.1. Незалежність (автономність) органів адміністрування виборів

Вимога *незалежності* органів адміністрування виборів закріплена у вітчизняному законодавстві і загально визнана науковцями. Щоправда, цю характеристику виборчих комісій О. Богашов кваліфікує як «суверенітет» чи «суверенність», яку дослідник розуміє як «їх незалежність від усіх органів публічної влади та інших суб'єктів, зацікавлених у конкретних результатах виборів» [87, с.47]. Вважаємо використання терміна «суверенітет» (який позначає «верховну владу») у цьому контексті недоречним²¹. Зрештою, виборчі комісії в Україні (та й в інших державах) не можна розглядати як цілком незалежні від «усіх органів публічної влади»: органи адміністрування виборів незалежні (не підпорядковані) іншим суб'єктам владних повноважень, насамперед у здійсненні організаційно-розпорядчих повноважень. Однак, крім того, що вони керуються у своїй діяльності законами (актами законодавчої влади) та деякими «зовнішніми» (щодо системи виборчих комісій) підзаконними актами (зокрема, Кабінету Міністрів України), виборчі комісії зобов'язані виконувати рішення суду, які набрали законної сили. Іншими словами, виборчі комісії як органи інтегровані у систему державного механізму як його автономна частина; у зв'язку з цим вважаємо більш послідовною позицію О. Марцеляка, який відповідну характеристику виборчих комісій вважає їх *автономією* [512, с.350].

Окрім відсутності підпорядкованості (автономної діяльності), незалежність системи виборчих органів істотною мірою визначається їх автономним утворенням та формуванням складу (крім Центральної виборчої комісії, порядок формування складу якої визначається Конституцією). О. Тодика розглядає «незалежність від владних структур процесу формування виборчих комісій» як обов'язкову вимогу і навіть (взагалі кажучи, безпідставно) як загально визнаний міжнародний стандарт [1114, s.316].

Слід визнати, що у цьому відношенні незалежність системи виборчих комісій від органів державної влади та органів місцевого самоврядування остаточно сформувалася в Україні відносно недавно. Виборчі закони 1997 та 1999 рр. щодо парламентських та президентських виборів передбачали формування складу окружних та дільничних виборчих комісій органами місцевого самоврядування (див. частини шосту та одинадцяті статті 10 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729], частини другу та шосту статті 14 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737]). Лише перехід до утворення окружних та дільничних виборчих комісій «по вертикалі», рішеннями

²¹ Щодо позиції Венеціанської комісії стосовно розгляду суверенності національної виборчої адміністрації; див. [204, с.145].

виборчих комісій вищого рівня, здійснений Законом «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. (див. частину першу статті 20, частину першу статті 21 зазначеного Закону [730]), розпочав усунення легального впливу «ззовні» на систему виборчих комісій через призначення та зміну членів цих комісій. Щодо органів адміністрування місцевих виборів ця проблема була вирішена пізніше Законом про місцеві вибори 2010 р. (див. частину другу статті 22 Закону [723]).

Російська доктрина виборчого права теж поділяє вимогу незалежності виборчих комісій²² «в межах своєї компетенції... від органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (частина дванадцята статті 20 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Щоправда, існують певні застереження щодо незалежності виборчих комісій суб'єктів федерації. За зауваженням А. Постнікова, «ці комісії стали “органами подвійного підпорядкування”, рівною мірою підконтрольними як Центральній виборчій комісії Російської Федерації, так і органам державної влади суб'єктів Російської Федерації» [709, с.7]. Останній аспект засвідчує неповну незалежність виборчих комісій цього рівня у Росії.

Деякі інші дослідники включають до змісту цього принципу також вимогу незалежності виборчих комісій від «політичних партій та інших організацій при здійсненні своїх функцій», що повинно захистити «від незаконного втручання у виборчий процес будь-кого, а отже, від небажаних випадковостей стороннього впливу на перебіг і результати виборів» [1187, с.44, 58]. Вважаємо, однак, що у контексті принципу незалежності виборчих комісій слід розглядати лише вимогу заборони *легального впливу суб'єктів владних повноважень на органи адміністрування виборів*. Що ж стосується *протиправного* впливу на виборчий процес з будь-якого боку, його заборона є очевидною; така вимога безпосередньо належить до змісту принципу чесних виборів і, зрештою, включається до поняття законності та правопорядку.

Часом вимогу незалежності виборчих комісій в межах своєї компетенції від державних органів та органів місцевого самоврядування російські науковці підносять до рівня окремого принципу виборчого права (див., наприклад, [266, с.112; 343, с.28]). Проте принцип незалежності виборчих комісій, будучи засобом реалізації принципів вільних і чесних виборів, більш послідовно розглядати як проекцію зазначених галузевих принципів виборчого права на інститут органів адміністрування виборів (тобто як похідний інституційний принцип, породжений зазначеними галузевими принципами).

Хоча необхідність незалежних виборчих органів згадується у пункті 20 Загального коментаря статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [245, с.395], організаційна незалежність органів адміністрування виборів від інших органів влади (насамперед виконавчої) не визнана як загальноєвропейський принцип (стандарт). Венеціанська комісія зазначає, що «у багатьох старих та усталених демократіях... вибори організовуються спеціальною гілкою виконавчої влади, що перебуває у віданні Міністерства внутрішніх справ або Міністерства юстиції» [204, с.146]. Такі адміністративні органи утворюються, зокрема, Міністерством внутрішніх справ²³ Німеччини [1040, с.121-122]; у Франції вищим органом, який уповноважений організувати і проводити вибори, є Міністерство внутрішніх справ [1044, с.132], а у Фінляндії – Міністерство юстиції [1041,

²² Нормативне проголошення незалежності виборчих комісій (якщо його не кваліфікувати як принцип права) не гарантує їх реальної незалежності, яка має бути забезпечена відповідним чітким регулюванням дозволених дій інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування та практикою його дотримання. Російське виборче законодавство, за спостереженням деяких російських науковців, демонструє певною мірою «фіктивність» положення про незалежність виборчих комісій. Як зауважують І. Захаров та А. Кокотов, «будь-яка виборча комісія буде прямо залежати у вирішенні організаційних питань від органів державної влади і місцевого самоврядування» [274, с.118].

²³ Слід підкреслити, що у європейських державах «міністерство внутрішніх справ», як правило, не має нічого спільного з поліцією і реалізує свої функції у сфері внутрішньої (зокрема, регіональної) політики держави.

с.249]. Як вказує Венеціанська комісія, такий підхід можливий завдяки «тривалій традиції незалежності адміністративної влади від політичної» [363, с.150]. Проте для «нових» демократій Центральної та Східної Європи, де «існує надто великий ризик того, що влада намагатиметься змусити адміністративні органи діяти за її вказівками», утворення незалежної системи органів адміністрування виборів наполегливо рекомендується [363, с.169].

У контексті принципу незалежності органів адміністрування виборів доцільно згадати про «принцип централізму», запропонований О. Богашовим [87, с.60]. У формулюванні дослідника ця вимога, по суті, означає те, що виборчі органи повинні складати єдину ієрархічно упорядковану систему. Проте вважаємо, що ієрархічна упорядкованість є природним наслідком принципу незалежності виборчих органів: оскільки система органів адміністрування виборів організаційно відокремлена і функціонально незалежна від інших органів виконавчої влади, і водночас повинна забезпечувати належну і несуперечливу організацію підготовки і проведення виборів на відповідній території, вона повинна бути ієрархічно упорядкована. Однак характер взаємозв'язків (ступінь підпорядкованості) між різними рівнями виборчих органів може бути різним; це залежить як від типу виборів (для місцевих виборів така система упорядкована інакше, аніж для загальнонаціональних), так і від прийнятої у відповідній державі парадигми функціонування органів адміністрування виборів.

В Україні ієрархічний характер системи виборчих комісій загальнонаціональних виборів формувався поступово. Виборчі закони 1989 та 1993 рр. передбачали лише, що Центральна виборча комісія «спрямовує діяльність» окружних та дільничних комісій (пункт 4 статті 22 Закону «Про вибори народних депутатів УРСР» 1989 р. [735], пункт 5 частини сьомої статті 14 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. [728]), а окружна виборча комісія «спрямовує діяльність дільничних виборчих комісій» (пункт 3 статті 24 Закону «Про вибори народних депутатів УРСР» 1989 р. [735], пункт 3 частини п'ятої статті 15 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. [728]). Таким чином, ієрархічність системи виборчих комісій встановлювалася нечітко, у дуже загальному формулюванні.

Починаючи з Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730], система комісій загальнонаціональних виборів стає строго ієрархічною: комісії вищого рівня формують склад комісій нижчого рівня, контролюють їх діяльність, мають право скасовувати та переглядати їх рішення, в передбачених законом випадках припиняють повноваження усього складу комісій нижчого рівня або окремих їх членів. Наявність зазначених повноважень вказує на існування *централізованої вертикалі адміністративного управління* в системі виборчих комісій. Закони «Про вибори Президента України» та «Про вибори народних депутатів України» 2004 р. остаточно кваліфікували Центральну виборчу комісію як «комісію вищого рівня» щодо усіх інших комісій, що організують відповідні вибори, а територіальну (окружну) виборчу комісію – як «комісію вищого рівня» щодо усіх дільничних виборчих комісій відповідного виборчого округу (див. частини другу та четверту статті 22 Закону «Про вибори Президента України» 2004 р. [767], частини другу та четверту статті 21 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2004 р. [731]; такі ж норми повторюються у всіх наступних редакціях цих законів). В ієрархічні правовідносини між виборчими комісіями, як це загальноприйнято в системах адміністративної вертикалі, можуть втручатись лише відповідні суди.

Дещо складніша структура системи виборчих комісій місцевих виборів. Вони, взагалі кажучи, не складають єдиної ієрархічної системи, оскільки орієнтовані на адміністрування конкретних місцевих виборів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці (для кожних місцевих виборів ієрархія комісій своя). Центральна виборча комісія ще відповідно до Закону про місцеві вибори 2010 р. мала в основному лише загальні

контрольні повноваження (стаття 24 Закону про місцеві вибори 2010 р. [723]). Однак чинним Законом «Про місцеві вибори» передбачено, що «рішення Центральної виборчої комісії є обов'язковими для виконання всіма... територіальними, дільничними виборчими комісіями» (частина четверта статті 19 [808]), чим, по суті, визначено керівну функцію ЦВК у системі усіх виборчих комісій місцевих виборів.

Слід зазначити, що ієрархічні системи конкретних місцевих виборів, які проводяться на тій же території, достатньо «переплетені». Так, можлива «подвійна» участь конкретної виборчої комісії у системах виборчих комісій різних виборів (частина четверта статті 20 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Наприклад, районна виборча комісія є головною виборчою комісією з виборів депутатів районної ради, однак здійснює повноваження окружної виборчої комісії (проміжної ланки у системі виборчих комісій) з виборів депутатів обласної ради у разі проведення таких виборів (частина третя статті 25 Закону «Про місцеві вибори»). Очевидно також, що при проведенні різних місцевих виборів на тій же території дільничні виборчі комісії входять одночасно до системи виборчих комісій кожних таких виборів.

Отже, принцип незалежності виборчих органів означає, що органи адміністрування виборів функціонують *незалежно* (чи, точніше сказати, *автономно*, оскільки жодна підсистема органів у державі не має і не може мати повної незалежності) від інших органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, не перебуваючи у підпорядкуванні жодного з таких органів. Як зазначає П. Гаррон, «незалежність виборчих комісій є istotною рисою демократичних виборів, принаймні там, де немає усталеної традиції незалежності адміністративної влади від політичної влади» [153, с.55]. Отже, *незалежність (автономність) виборчої адміністрації означає її повну адміністративну відокремленість від інших органів управління (відсутність її адміністративної підпорядкованості будь-якому іншому суб'єкту владних повноважень), заборону будь-якого зовнішнього впливу на діяльність органів адміністрування виборів і характер рішень, які вони приймають у межах власної компетенції (окрім вимоги дотримання закону), тобто захищеність виборчої адміністрації в межах їх компетенції від зовнішнього впливу з боку інших органів влади.*

9.3.2. Безсторонність виборчої адміністрації

Вимога безсторонності (політичної нейтральності) органів адміністрування виборів часто розглядається разом із вимогою її незалежності. Зокрема, Конституційний суд РФ стверджував, що «одним із принципів, на яких будується робота виборчих комісій у ході організації і проведення виборів, референдумів, є принцип незалежності, який означає, у тому числі, незалежність і безсторонність їх членів як осіб, наділених публічно-значущими функціями» [606, с.335]. Польський правознавець А. Сокаля наголошує, що вимога вільних і чесних виборів змушує до того, щоб виборчий процес був організований і здійснюваний незалежною і політично нейтральною виборчою адміністрацією [1385, s.27]. Важливість обох цих вимог для формування «атмосфери, яка сприяє чесній, урівноваженій та мирній виборчій боротьбі», підкреслює Г. Кришень [1385, s.48]. Тим не менше вимоги незалежності і безсторонності виборчої адміністрації не є ідентичними і відрізняються за своїм змістом.

Вимога безсторонності органів адміністрування виборів спрямована на їх належне функціонування, забезпечення покладених на них завдань з організації та проведення виборів з дотриманням основних принципів виборчого права, передусім рівного ставлення до усіх суб'єктів виборчого процесу, забезпечення їх рівності перед законом та рівних можливостей вільно діяти у виборчому процесі, реалізуючи власні виборчі права та законні інтереси. Таким чином, принцип безсторонності органів адміністрування виборів більшою мірою (порівняно з принципом незалежності) пов'язаний з принципами

рівного виборчого права та вільних виборів і може розглядатися як їх проекція на інститут органів адміністрування виборів.

Безсторонність виборчої адміністрації означає неприпустимість (заборону) надання органами адміністрування виборів необґрунтованих (свавільних) переваг чи створення безпідставних (протиправних) перешкод для суб'єктів виборчого процесу, які діють, реалізуючи власні виборчі права та законні інтереси у виборчому процесі, тобто функціональну законність, об'єктивність та політичну нейтральність виборчої адміністрації.

Як не дивно, принцип безсторонності виборчих комісій не зафіксований явно у вітчизняному виборчому законодавстві, що слід вважати істотною прогалиною. Закріплені виборчими законами загальні засади встановлюють вимогу неупередженого ставлення до суб'єктів виборчого процесу з боку органів влади, їх посадових осіб, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб (пункт 3 частини п'ятої статті 3, пункт 6 частини другої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] та відповідні положення інших виборчих законів), однак вимога неупередженості виборчих комісій прямо не сформульована. Зобов'язання дотримання об'єктивності і неупередженості міститься лише у тексті присяги члена виборчої комісії (абзац другий частини третьої статті 36 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] та відповідні положення інших виборчих законів). Таким чином, принцип безсторонності виборчих комісій як органів адміністрування виборів доводиться виводити з інших положень виборчого права.

Може бути два шляхи такого виведення. По-перше, вимога безсторонності органів адміністрування виборів може розглядатися як необхідний та обов'язковий наслідок галузевих принципів рівного виборчого права, а також принципів вільних та чесних виборів (дедуктивний спосіб виведення). Оскільки виборчі комісії забезпечують дотримання й однакове застосування законодавства про вибори (див., наприклад, пункт 2 частини другої статті 31 Закону Про вибори народних депутатів України» [734] та відповідні положення інших виборчих законів), забезпечення дотримання основних принципів виборчого права, закріплених законодавчо, передбачене цим повноваженням. Це визнають і дослідники. Так, Н. Вулчанов наголошує, що «проведення демократичних виборів вимагає, щоб органи адміністрування виборів здійснювали свої повноваження професійно і безсторонньо, незалежно від будь-яких політичних інтересів» [1460, р.2]. Як зазначає Р. Пастор, «чесне та ефективно застосування норм права часто важливіше від самих норм» [1410, р.6]. Таким чином, це загальне завдання органів адміністрування виборів породжує їх зобов'язання дотримуватися принципу безсторонності як наслідку забезпечення дотримання основних принципів виборчого права.

Інший шлях полягає у застосуванні індуктивного підходу на основі конкретних норм виборчого закону. Зокрема, вимога об'єктивності та неупередженості окремого члена виборчої комісії, що міститься у тексті його присяги, природно узагальнюється до такої ж вимоги щодо усієї виборчої комісії. Цим же цілям служать прийняті способи формування складу виборчих комісій за поданнями суб'єктів виборчого процесу (див. підрозділи 9.5.2, 9.5.3).

Таким чином, як і принцип незалежності, принцип безсторонності (нейтральності) органів адміністрування виборів як інституційний принципи є похідним принципом, проекцією галузевих принципів виборчого права на відповідний інститут галузі.

9.4. ПРИНЦИПИ КОЛЕГІАЛЬНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ

Принципи колегіальності та відкритості органів адміністрування виборів пов'язані між собою, хоча й мають дещо різний ступінь загальності. Перший з них допускає відступи і певною мірою пов'язаний із способом формування складу цих органів, тоді як другий не залежить від цього способу, а відступи від нього слід вважати істотним порушенням принципів вільних і чесних виборів.

9.4.1. Принцип колегіальності

Колегіальність у науці права розглядається, зокрема, як один із альтернативних загальних принципів управління, згідно з яким функціонування державного органу здійснюється спільно групою осіб, які мають рівні права та обов'язки (повноваження) при вирішенні питань компетенції відповідного органу [1222, с.148]. В. Мусіяка підкреслює, що принцип колегіальності «характеризує організаційний бік діяльності» виборчої комісії [255, с.109]. За зауваженням О. Мельник, «колегіальність, заснована на принципах рівності членів будь-якої організації, підкорення меншості більшості при прийнятті рішень, є проявом демократичних засад організації державної влади» [528, с.65]. Отже, *вимога колегіальності органів адміністрування виборів означає їх внутрішню побудову та спосіб їх функціонування, засновані на рівноправності членів цього органу та спільному способі прийняття рішень шляхом голосування після їх обговорення на повноважному засіданні такого органу.*

Колегіальність як спосіб здійснення управління не є типовою для органів виконавчої влади, у межах якої найбільш поширеним (за окремими винятками) є застосування альтернативного принципу єдиноначальності. У зв'язку з цією специфікою вимога колегіальності заслуговує на те, щоб бути віднесеною до принципів інституту органів адміністрування виборів.

Слід зауважити, що вимога колегіальності органів адміністрування виборів поширена, однак не загальноприйнята. Проте, як правило, їй протиставляється не принцип єдиноначальності, а принцип «одноосібності». Одноосібні органи адміністрування виборів характерні для Великої Британії (де така уповноважена особа на рівні виборчої дільниці має специфічну назву «*returning officer*») та інших держав Співдружності²⁴. У деяких державах паралельно утворюються колегіальні та одноосібні органи; так, виборче право Польщі поєднує принцип колегіальності («виборчі комісії») із існуванням одноосібних органів (т. зв. «виборчі комісари»; див. статтю 166 Виборчого кодексу Польщі [1380]); на специфіку такого поєднання звертає увагу А. Сокаля [1438, s.156].

У вітчизняному виборчому праві принцип колегіальності щодо органів адміністрування виборів традиційно закріплений законодавчо; саме у зв'язку з цим до виборчих органів застосовується характерний для колегіальних органів термін «комісія».

Колегіальність виборчих комісій означає, що усі члени комісії мають рівні права (повноваження) стосовно вирішення питань, віднесених до компетенції комісії. Тому, хоча у складі виборчої комісії, поряд з іншими («звичайними») членами комісії, передбачені посади голови комісії, заступника голови комісії, секретаря комісії (див, наприклад, частину п'яту статті 6 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], частину першу статті 27 та частину першу статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] та відповідні положення інших виборчих законів), це не означає, що зазначені посадові особи є «керівниками» комісії, «начальниками» для інших членів комісії. Ці посадові особи мають додаткові посадові повноваження (і відповідні засоби їх реалізації) порівняно з іншими членами комісії, однак такі, що стосуються лише забезпечення належної внутрішньої організації діяльності виборчої комісії або її представництва у правовідносинах з іншими суб'єктами²⁵ (див, наприклад, статтю 26 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]).

²⁴ Щодо Сполученого Королівства див. статті 24-26 Акта про представництво народу 1983 р. [1427] (див. також [1039, с.49]); щодо Канади див. статтю 24 Акта про вибори [1259] (див. також [512, с.348-349; 1039, с.196]).

²⁵ Ще Закон «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. містив норму, яка надавала певну перевагу голові комісії при прийнятті рішень; відповідно до цієї норми, «при однаковій кількості голосів членів виборчої комісії, поданих під час голосування, прийнятим вважається те рішення, за яке голосував головуючий на засіданні комісії» (частина дванадцята статті 25 [730]). Однак надалі, починаючи з виборчих законів 2004 р., така норма у

Рівність загальних повноважень усіх членів виборчої комісії має наслідком специфічний спосіб і порядок організації діяльності виборчої комісії та прийняття нею рішень: *основною* формою роботи виборчої комісії є засідання комісії (див. статтю 11 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868], частину першу статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину першу статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина друга статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Єдиним винятком із цього правила є проведення голосування виборців дільничною виборчою комісією, яке, хоча і є взаємоузгодженою спільною діяльністю членів дільничної комісії, однак не може розглядатися як засідання через те, що різні члени комісії здійснюють при цьому різні функції (вчиняють різні дії), а отже, не мають можливості зосередити свою увагу на спільній для всіх членів комісії проблемі. Наслідком того, що ця форма роботи не може вважатися засіданням комісії, є неможливість прийняття будь-яких рішень дільничною виборчою комісією під час проведення голосування виборців. Зазначена особливість тривалий час ставилася під сумнів, у зв'язку з чим важливу роль відіграло нормативне закріплення специфічного характеру цієї форми діяльності дільничної виборчої комісії. Так, пряма вказівка на те, що проведення голосування не є засіданням комісії, міститься у частині першій статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], абзаці другому частини першої статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Відсутність такої норми у чинній редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» слід вважати істотним недоглядом законодавця.

Колегіальність певного органу означає, що він вважається повноважним (дієздатним) за умови наявності у його складі певної кількості членів. Виборче законодавство України встановлює критерієм дієздатності виборчої комісії складення присяги певною кількістю членів виборчої комісії (що означає набуття ними повноважень): *не менш як двома третинами мінімального складу* комісії²⁶ (частина перша статті 31, частина перша статті 32 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина друга статті 26 Закону «Про вибори Президента України» [739]) або *більшістю від складу, визначеного при її утворенні* (частина друга статті 27 Закону «Про вибори Президента України» [739], абзац другий частини третьої, абзац перший частини шостої статті 20 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Наявність двох критеріїв дієздатності, які застосовуються у різних випадках до однорідних правовідносин, обґрунтувати важко. Більше того, зазначені норми виглядають не зовсім послідовними. Законодавство встановлює мінімальну межу складу виборчих комісій (див. частину першу статті 27, частини другу і третю статті 20 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 23, частину першу статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину першу статті 22, частину третю статті 23 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Зменшення кількісного складу нижче мінімального повинно тягнути за собою невідкладне доповнення складу виборчої комісії до рівня, не нижчого від мінімального (частина сьома статті 37 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац третій частини шостої статті 30 Закону «Про вибори Президента України» [739, абзац другий частини шостої статті 29 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Водночас обидва критерії повноважності виборчої комісії – складення присяги не менш як двома третинами мінімального складу чи більшістю від призначеного складу комісії – передбачають можливість виборчої комісії певний час (принаймні на першому засіданні) працювати у кількісному складі, меншому від встановленого мінімального.

вітчизняному виборчому законодавстві відсутня.

²⁶ Тут можна простежити аналогію з конституційним положенням щодо повноважності іншого колегіального органу – Верховної Ради України (частина друга статті 82 Конституції [432]).

Повноважність (дієздатність) комісії як органу виступає як необхідна, але не достатня умова можливості комісії діяти у конкретній ситуації. Відповідно до вимоги колегіальності, не будь-яке зібрання довільної кількості членів повноважної виборчої комісії може бути повноважним засіданням комісії. Повинен бути встановлений *критерій повноважності* засідання (т. зв. «кворум»²⁷) у вигляді необхідності присутності на засіданні законодавчо встановленої мінімальної кількості членів комісії. Існують різні кількісні вирази критерію повноважності колегіального органу; найчастіше вони встановлюються у частинах кількісного складу відповідного органу («не менше двох третин», «більше половини»). Стосовно виборчих комісій тривалий час законодавство встановлювало кворум повноважності засідання у розмірі двох третин складу (див., наприклад, частину п'яту статті 18 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737], частину п'яту статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2007 р. [732]); цей критерій досі застосовується щодо засідань Центральної виборчої комісії²⁸ (частина четверта статті 11 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]). Підкреслимо, що кворум встановлюється по відношенню до кількісного складу комісії на час проведення засідання; оскільки кількісний склад комісії може змінюватися, такі зміни можуть впливати на абсолютне числове вираження кворуму.

Починаючи від 2010 р., спостерігається тенденція до зниження кворуму повноважності засідання виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії). Так, Закон «Про вибори Президента України» в редакції 2010 р. [738] взагалі скасував вимогу кворуму (відповідна норма, що була передбачена частиною четвертою статті 28 Закону [767], була виключена). Це створило можливість визнання повноважним засідання з довільною кількістю членів комісії та, як наслідок – імовірність двох паралельних засідань комісії з різним складом і взаємно суперечливими рішеннями. Тим самим, за цілком обґрунтованою оцінкою О. Мельник, принцип колегіальності було зведено нанівець (див. [528, с.67]). У пізніших виборчих законах вимога кворуму була встановлена у зниженому вигляді – «більше половини членів комісії»²⁹ (див. частину четверту статті 27 Закону про місцеві вибори 2010 р. [723], частину п'яту статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. [733]). У 2014 р. кворум у зниженому вигляді був відновлений у Законі Про вибори Президента України (частина четверта статті 28 [739]), а згодом підтверджений частиною четвертою статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808].

Зазначена тенденція до зниження кворуму як умови повноважності засідання мала певне підґрунтя, пов'язане зі статусом членів виборчих комісій, які працюють у її складі на громадських засадах (практично безоплатно), що призводило до проблем забезпечення повноважності засідань. Проте вважаємо, що зниження кворуму до формули «більше половини складу» (не кажучи вже про скасування вимоги кворуму взагалі) фактично порушує принцип безсторонності комісії, який забезпечується при «партійному» способі формування комісій (див. підрозділ 9.5.3) присутністю представників різних конкурентних суб'єктів. Вирішення проблеми заохочення членів комісій до участі у їх роботі слід шукати в інших напрямках, зокрема, у підвищенні престижності цієї діяльності, у тому числі рівня оплати праці членів виборчих комісій та/або встановленні грошової компенсації за витрачений ними час для роботи в комісії.

²⁷ Термін «кворум» (*quorum*) за своїм походженням є латинським займенником («яких»), уривком латинської фрази «*quorum praesentia sufficitur*» (букв.: «яких присутність достатня»).

²⁸ Закон «Про Центральну виборчу комісію» не встановлює прямо критерію загальної дієздатності комісії; проте вимога щодо повноважності *засідань* Комісії встановлює такий критерій неявно: у разі наявності у складі Центральної виборчої комісії менше ніж десяти членів засідання Комісії не можуть відбутися, що *de facto* означає її недієздатність.

²⁹ Змістовна некоректність цього формулювання очевидна: члени комісії не вимірюються кількісно; мова має йти про «половину складу комісії», оскільки саме склад має кількісний вимір.

Колегіальність також означає необхідність певної підтримки (як правило, більшості) для прийняття рішення колегіальним органом. Вітчизняне законодавство встановлює загальний критерій прийняття рішення виборчою комісією: його підтримка більшістю від складу комісії³⁰ (частина десята статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина тринадцята статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина чотирнадцята статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Водночас встановлені певні винятки, спрямовані в бік як підвищення, так і зниження критерію прийняття рішення. Так, не менше двох третин від складу комісії вимагається при прийнятті рішення про усунення із засідання особи, яка має право присутності на ньому за своїм статусом (див. частину п'яту статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину одинадцяту статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частину десяту статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]); очевидно, таке підвищення критерію прийняття рішення пов'язане з предметом рішення, оскільки ним звужується обсяг реальної відкритості виборчої комісії, зокрема (крім усунення представника засобу масової інформації), можливості публічного контролю через спостереження.

Зниження критерію прийняття рішення передбачене лише Законом «Про вибори народних депутатів України» для окремих випадків засідань виборчої комісії у *день голосування*. Так, у разі присутності на такому засіданні менше ніж двох третин від складу комісії рішення комісії приймається «не менше ніж двома третинами голосів від числа членів комісії, присутніх на засіданні комісії»³¹ (частина дванадцята статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), що означає можливість прийняття рішення меншістю (менш ніж чотирма дев'ятими) від складу комісії. Потреба такої норми, яку обґрунтовують потребою боротьби з можливим саботажем роботи комісії у день голосування, викликає істотні сумніви; її відсутність в інших виборчих законах засвідчує, що таке легальне порушення принципу колегіальності не є необхідним.

Російське виборче законодавство встановлює подібні вимоги щодо забезпечення колегіального характеру діяльності виборчих комісій. Так, частина друга статті 28 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» встановлює загальну норму щодо всіх виборчих комісій: «комісія повноважна приступити до роботи, якщо її склад сформований не менше ніж на дві третини від встановленого складу»³²; частина одинадцята цієї ж статті встановлює для ЦВК РФ кворум засідання у дві третини складу («не менше десяти членів ЦВК»), а для інших виборчих комісій – кворум у формі «більшості від встановленої кількості членів комісії з правом вирішального голосу» [582].

Певні особливості має критерій прийняття виборчими комісіями рішення, встановлений російським законодавством. Відповідно до частин тринадцятої та чотирнадцятої статті 28 цитованого закону рішення приймаються більшістю від складу комісії лише з обмеженого кола питань (формування керівництва комісії, питання фінансування, реєстрація кандидатів, про підсумки виборів чи визнання виборів недійсними, про проведення повторного голосування чи повторних виборів, розгляд скарг); з решти питань, рішення приймаються більшістю від числа присутніх на засіданні членів комісії (з правом вирішального голосу) [582].

Російські науковці звертають увагу, що колегіальність засідання комісій супроводжується практикою «обмеження кола питань, які розглядаються і вирішуються на засіданнях виборчих комісій колегіально. ... Норми чинного законодавства... інтерпретуються таким

³⁰ У цьому знову простежується аналогія із конституційним критерієм прийняття рішення Верховною Радою України (стаття 91 Конституції [432]). Зауважимо, що у деяких парламентах рішення (у тому числі закони) приймаються більшістю від кількості присутніх на засіданні.

³¹ Зауважимо, що у випадку присутності на засіданні *не менше* від двох третин від складу комісії рішення повинно прийматися за загальним правилом, тобто більшістю від складу комісії.

³² Російське виборче законодавство не передбачає складення присяги членами виборчих комісій.

чином: вони закріплюють мінімум питань, який обов'язково слід розглядати і вирішувати колегіально, а з усіх інших питань, які відносяться до компетенції виборчих комісій, можливі інші форми вирішення, у тому числі одноосібно головою, членами, робочими групами комісії»; слушно стверджується, що «подібне розуміння колегіальності не тільки «вимиває» її сенс, але й суперечить самій формі» [398, с.119-120].

Виборчий кодекс Польщі не приділяє уваги питанням забезпечення дотримання колегіальності у роботі виборчих комісій. Відповідні питання врегульовані регламентами відповідних виборчих комісій, які затверджуються постановами Державної виборчої комісії. Ступінь урегульованості цих питань, явно недостатній з точки зору вітчизняного виборчого права, засвідчує відсутність практичних проблем з дотриманням вимог колегіальності у роботі виборчих комісій Польщі. Зокрема, критерій повноважності (дієздатності) виборчих комісій не встановлюється взагалі. Регламент Державної виборчої комісії обмежується встановленням обов'язку члена комісії брати участь у засіданнях та іншій діяльності комісії (пункт 1 § 8 Регламенту Державної виборчої комісії [1424]); такими ж вимогами обмежуються регламенти інших виборчих комісій (див. [1454]).

Зазначені регламенти визначають умови повноважності засідання лише для Державної виборчої комісії та дільничних виборчих комісій. Так, пункт 1 § 12 Регламенту цієї комісії встановлює: «Комісія засідає за присутності 5 членів, у тому числі голови комісії чи одного із його заступників»³³ [1424]; щодо засідання дільничної виборчої комісії пункт 1 § 4 Регламенту дільничних виборчих комісій встановлює необхідність присутності «щонайменше половини свого складу, у тому числі голови чи його заступника»³⁴ [1454]. Щодо інших (зокрема, окружних) комісій у відповідних регламентах норми, які визначають кворум засідання, відсутні; можна лише припустити, що у цих випадках кворум встановлюється за аналогією (не менше половини складу). Проте зауважимо, що, оцінюючи такі норми, слід мати на увазі способи формування виборчих комісій, встановлені польським виборчим законодавством (див. підрозділ 9.5.2).

Критерій прийняття рішення, відповідно до регламентів виборчих комісій, становить «більшість голосів» без зазначення бази розрахунку більшості. Виходячи з контексту, можна припустити, що мова йде про більшість від числа присутніх членів комісії, оскільки відповідна норма супроводжується положенням, якого вітчизняне виборче законодавство вже позбулося: «У разі рівної кількості голосів вирішує голос головуючого на засіданні» (пункт 2 § 12 Регламенту Державної виборчої комісії [1424], пункт 1 § 8 Регламенту окружних виборчих комісій, § 5 Регламенту дільничних виборчих комісій [1454]). Вважаємо, що ці норми, які не привертають уваги польських правознавців, як і аналогічні норми російського виборчого законодавства, цитовані вище, далекі від того, щоб гарантувати колегіальність прийняття рішення виборчими комісіями.

Міжнародні стандарти у цій сфері обмежуються обережними рекомендаціями належної практики (третій рівень міжнародних стандартів) і стосуються лише критерію прийняття рішень. Кодекс належної практики у виборчих справах висловлює побажання, «щоб виборчі комісії приймали рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом» [363, с.151]; на думку Комісії, «це стимулюватиме дискусію між більшістю і принаймні однією з партій, що перебувають у меншості» [363, с.171]. Проте Комісія не наполягає на такому підході, визнаючи, що такими вимогами «можна зловживати через обструкцію процесу прийняття рішень»; тому вважається, що «стимули... для забезпечення загальної

³³ Державна виборча комісія Республіки Польща утворюється у складі 9 осіб; див. § 2 статті 157 Виборчого кодексу Польщі [1380].

³⁴ Доцільно звернути увагу, що при кількісному складі комісії, який є парним числом, така норма допускає одночасне проведення двох паралельних *повноважних* засідань комісії за участі у кожному з них половини складу комісії, в одному з яких бере участь голова комісії, а в іншому – один із його заступників.

згоди щодо рішень виборчої адміністрації мають бути поєднані з рішеннями для подолання патових ситуацій» [204, с.151].

Принципу колегіальності як інституційному принципу органів адміністрування виборів суперечить ідея, висловлена деякими авторитетними міжнародними організаціями, щодо поділу дільничної виборчої комісії при підрахунку голосів та встановленні результатів виборів на декілька груп, кожна з яких окремо опрацьовує частину виборчих бюлетенів, або поділу окружної виборчої комісії на декілька груп для опрацювання підсумкових протоколів дільничних виборчих комісій (див. [621, с.44]). Такий підхід очевидним чином порушує цілісність виборчої комісії як єдиного колегіального органу. Зауважимо також, що ця пропозиція порушує й інші інституційні принципи. Так, в умовах прийнятого в Україні «партійного» способу формування складу виборчих органів лише комісія як ціле забезпечує об'єктивність та безсторонність; частина членів комісії можуть мати спільний інтерес, спрямований на шкоду суб'єктам, чиїх представників немає у складі цієї частини. Крім того, поділ виборчої комісії на окремі групи суперечить і принципу відкритості (прозорості) і, як наслідок, принципу чесних виборів, оскільки така практика значно ускладнила б, якщо не зробила б неможливим, спостереження за процесом підрахунку голосів і контролю правильності встановлених результатів голосування³⁵.

Отже, принцип колегіальності органів адміністрування виборів означає, що усі члени такого органу мають рівні можливості участі у його діяльності, а основною формою діяльності колегіального органу є його засідання, і реалізується через три складові вимоги, які мають кількісний характер:

- 1) кількісний критерій дієздатності відповідного органу;
- 2) кількісний критерій (кворум) повноважності засідання такого органу;
- 3) кількісний критерій прийняття рішення таким органом.

9.4.2. Принцип відкритості та оприлюднення рішень органів адміністрування виборів

Принцип колегіальності як адміністративний принцип організації роботи певного органу на перший погляд є окремим принципом, незалежним від інших принципів виборчого права. Проте у контексті інституту органів адміністрування виборів його місце визначається тим, чому як основа організації діяльності цих органів обирається саме цей принцип, а не принцип єдиноначальності чи «одноосібності». Відповідь слід шукати у тому, що з цих трьох варіантів колегіальність найбільше сприяє відкритості (прозорості) діяльності такого органу.

Вимогу відкритості (прозорості, публічності) органів адміністрування виборів слід віднести до основних вимог, яким повинна відповідати система виборчої адміністрації. Західні дослідники часто позначають цю вимогу терміном «*accountability*» [1460, р.4] (що може перекладатися як «публічна відповідальність» або «підвітність»).

Вимога прозорого характеру діяльності не є специфічною у контексті органів адміністрування виборів. Постановка проблеми відкритості здійснюється у контексті адміністративного права і навіть ширше, стосовно суб'єктів владних повноважень взагалі. В. Лемак та Т. Попович відносять рівень відкритості публічної влади до критеріїв класифікації

³⁵ На одній із міжнародних зустрічей автору довелося бути свідком гострої дискусії між представниками громадських організацій Білорусі, які спеціалізуються у сфері спостереження за виборами, та представниками Центральної виборчої комісії Республіки Білорусь щодо негативних наслідків практики поділу дільничних виборчих комісій на групи, кожна з яких підраховує свою частину бюлетенів, на виборах у цій державі. Як цілком обгрунтовано заявляють громадські спостерігачі, така практика, по суті, вихолощує саму ідею спостереження за процедурою підрахунку голосів (одночасне спостереження однією особою за кількома групами членів комісії технічно неможливе), а отже, й інститут спостереження та, більш загально, принцип чесних виборів.

державного режиму [479, с.181]. У рамках адміністративного права М. Тищенко стверджує, що «принцип гласності адміністративного процесу зумовлений необхідністю широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо виконання покладених на них функцій» [8, с.481]. Такий загальний аспект відкритості органів влади забезпечується Законом «Про доступ до публічної інформації»; цей Закон, зокрема, вимагає «прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень» як одного із принципів забезпечення доступу до публічної інформації (пункт 1 статті 4 [781]), що включає обов'язкове оприлюднення (публікацію) рішень суб'єктів владних повноважень (за винятком рішень із спеціальними грифами обмеження доступу). Цей принцип стосується вимог щодо діяльності зазначених органів і означає її доступність для публічного (громадського) нагляду і контролю.

Деякі науковці вбачають відмінність між поняттями «відкритість», «прозорість», «гласність», «публічність» (щодо дискусії з цього приводу див., наприклад, [147, с.63-64]). Так, наприклад, О. Совгіря, розрізняючи ці поняття, вважає, що «принцип гласності в організації та діяльності Уряду слід визначати як обов'язок Кабінету Міністрів здійснювати постійну та систематичну роботу з інформування громадськості про хід своєї діяльності та прийняті за її результатами рішення», тоді як принцип прозорості, на думку науковця, мав би полягати у створенні умов, що забезпечують залучення громадян до прийняття управлінських рішень за рахунок високої обізнаності щодо державно-управлінської діяльності, а принцип відкритості – у забезпеченні можливості вільного доступу громадян до управління через безпосереднє волевиявлення, служби на посадах державних службовців та висування кандидатів на виборах. Водночас О. Совгіря визнає, що в системі принципів європейського адміністративного простору «поняття відкритості і прозорості взагалі не розділяються», а їх зміст збігається з визначеним змістом «гласності» [1036, с.29, 21].

Підтримане О. Совгірею розуміння принципів відкритості і прозорості стосується доступу громадян до участі у діяльності органів влади й означає забезпечення можливості реалізації інших політичних прав – права на участь в управлінні державними справами, права голосу та права висування кандидатів, тим самим виходячи далеко за межі звичайного розуміння «принципів діяльності» суб'єктів владних повноважень (яка в аспекті прозорості пов'язується передусім з правом на інформацію про їх діяльність). Така «відкритість» (тобто доступність участі в роботі) виборчих комісій забезпечується навіть у більшому обсязі, аніж доступ до державної служби, через похідне суб'єктивне виборче право на участь у роботі виборчих комісій, пов'язане з правом голосу.

Вважаємо, що таке широке розуміння зазначених вимог (і тим більше їх глибоке змістовне відокремлення від інформаційної відкритості) не може розглядатися як продуктивне у контексті інституту органів адміністрування виборів. Ми поділяємо визнання загальної форми принципу відкритості («гласності»), сформульованої В. Серьогіним; на думку науковця, «конституційний принцип гласності є одним з фундаментальних політико-правових принципів, що складають основи конституційного ладу України, і полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси політико-правової сфери. ...“Приватні” аспекти гласності стосуються персональних можливостей громадян, і їх реалізація залежить від суб'єктивної волі останніх, а “публічні” є загальними імперативами, спрямованими до органів публічної влади та посадових осіб, і їх реалізація не залежить від бажання виконавців. Юридичними межами дії принципу гласності є, з одного боку, сфера національної безпеки (у широкому розумінні цього терміна), а з другого – сфера особистого життя людини» [1006, с.11]. Подібне формулювання цієї вимоги в аспекті виборчих комісій наводить О. Богашов [87, с.59].

Хоча такі принципи, як відкритість чи публічність, слід кваліфікувати як загальні принципи, оскільки вони властиві органам публічної влади взагалі [87, с.54], їх загальний характер не виключає певної специфіки: для інституту органів адміністрування виборів принцип відкритості і прозорості пов'язаний не лише із таким загальним підходом. У рамках галузі виборчого права цей принцип разом із інституційним принципом відкритості і прозорості виборчого процесу є вторинним принципом, проекцією на відповідний інститут галузевого принципу чесних виборів. Внаслідок цього інституту органів адміністрування виборів властиве більш широке розуміння принципу відкритості.

*Відкритість*³⁶ виборчої адміністрації означає, що уся діяльність кожного органу адміністрування виборів здійснюється публічно, а інформація, яка перебуває у розпорядженні цих органів у зв'язку з виконанням ними своїх повноважень чи стосується їх діяльності, є інформацією з відкритим доступом (за можливими окремими винятками, пов'язаними із захистом персональних даних у межах, встановлених законом).

Водночас, як це неодноразово буває із змістом принципів права, суть принципу відкритості не виражається у вигляді єдиної вимоги, а має більш різносторонній характер.

Хоча відкритість діяльності органу є цілісним явищем, доцільно розрізняти його внутрішній та зовнішній аспекти. Колегіальність виборчої комісії забезпечує перш за все *внутрішню прозорість* діяльності комісії, що означає повне ознайомлення усіх членів цього органу з діями комісії, їх підставами та прийнятими рішеннями, неможливість існування кроків чи актів, відомих лише обмеженій кількості (чи навіть лише одному) членів комісії. Така внутрішня прозорість виборчих органів особливо важлива в умовах «партійного» способу формування виборчих комісій і слугує одним із ефективних засобів забезпечення безсторонності виборчих комісій.

Однак основне значення принцип відкритості (прозорості) органів адміністрування виборів має у його *зовнішньому аспекті*.

Принцип відкритості (прозорості) діяльності виборчих комісій включає вимогу надання можливості усім бажаючим отримати інформацію про склад комісії, місцезнаходження та режим роботи; про утворення виборчих округів і виборчих дільниць; про місце і час голосування виборців. Повинен бути забезпечений також і відкритий *доступ до рішень* комісій. Як зазначає Венеціанська комісія, «кожен акт виборчої адміністрації повинен бути офіційно опублікованим, широкодоступним для ознайомлення суб'єктами виборчого процесу і підлягати оскарженню в суді» [207, с.316]. Вітчизняним виборчим законодавством встановлено, що рішення виборчих комісій «доводяться ними до відома громадян через друковані засоби масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднюються в інший спосіб»; рішення Центральної виборчої комісії та окружних виборчих комісій загальнонаціональних виборів, які стосуються виборчого процесу та становлять публічний інтерес³⁷, «оприлюднюються на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії»³⁸; крім того, кожна постанова окружної чи дільничної виборчої комісії оперативно

³⁶ Приймаючи наведене вище розуміння принципу відкритості, надалі в усіх випадках (крім цитування) для позначення явища інформаційної відкритості владного суб'єкта ми використовуємо українські терміни «*відкритість*» або «*прозорість*», зміст яких вважаємо ідентичним і таким, що повністю охоплює відповідне явище.

³⁷ Цитоване законодавче формулювання слід оцінити негативно, оскільки встановлення недостатньо визначеного критерію («становлять публічний інтерес») надає надмірну дискрецію окружним виборчим комісіям у вирішенні питання, чи надавати текст відповідної постанови на офіційному веб-сайті ЦВК. Внаслідок цього лише невелика частина постанов далеко не всіх окружних виборчих комісій оприлюднюється на зазначеному сайті, що слід розцінити як істотне порушення принципу відкритості у їх діяльності. З метою повноцінного забезпечення вимог прозорості діяльності окружних виборчих комісій зазначений критерій має бути виключений з нормативного тексту, внаслідок чого оприлюднюватися на сайті ЦВК повинні *усі* постанови *всіх* окружних комісій загальнонаціональних виборів.

³⁸ Зауважимо, що стаття 13 у всіх трьох чинних виборчих законах України, яка традиційно має назву «Публічність і відкритість виборчого процесу», в основному розкриває зміст принципу відкритості стосовно *діяльності*

«вивішується для загального ознайомлення на стенді офіційних матеріалів комісії, який обладнується в приміщенні комісії у місці, вільно доступному для відвідувачів» (частина третя статті 13, частина п'ята статті 35 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина третя статті 13, частина шістнадцята статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина третя статті 13, абзац третьої частини п'ятнадцятої статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Російське виборче законодавство також передбачає опублікування рішень виборчих комісій або їх доведення до відома виборців «іншим шляхом» (частина друга статті 30 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]. Постанови та інші акти Центральної виборчої комісії РФ оприлюднюються також на її офіційному сайті (стаття 47(48*) Регламенту Центральної виборчої комісії РФ [923]).

Виборчий кодекс Польщі не містить вказівок щодо оприлюднення рішень органів виборчої адміністрації; відповідні питання віднесені до предмета регулювання регламентів виборчих комісій. Так, § 3 Регламенту Державної виборчої комісії визначає, що правові акти Комісії публікуються в урядовому видання «*Monitor Polski*», а також «надаються до публічного ознайомлення» [1424]. Водночас регламенти окружних та інших виборчих комісій не передбачають обов'язкового оприлюднення їх актів (див. [1454]).

9.4.3. Принцип відкритості та право присутності на засіданнях виборчих комісій

Вимогою про оприлюднення рішень виборчих комісій не вичерпується зміст принципу відкритості виборчих комісій. Специфіка виборчих правовідносин має наслідком також інші вимоги, які надають принципу відкритості органів адміністрування виборів нових характерних рис. Дійсно, цей принцип не обмежується лише вимогами доступності відповідних органів (посадових осіб) для громадян і публікації актів, прийнятих відповідними органами, та іншої виборчої документації³⁹, а поширюється на увесь процес діяльності органів адміністрування виборів, у тому числі із забезпеченням доступу зацікавлених осіб та представників засобів масової інформації до виборчих органів у процесі їх діяльності (на засіданнях колегіальних виборчих органів та при проведенні голосування виборців). Венеціанська комісія зазначає: «Прозора і професійна діяльність виборчої адміністрації має ключове значення для проведення виборів, які заслуговують на довіру» [207, с.316].

Важливим аспектом забезпечення відкритості та прозорості діяльності виборчих комісій є *право присутності* на засіданні виборчої комісії та при проведенні голосування виборців. О. Тодика вказує, зокрема, на необхідність відкритості та (через неї) підконтрольності діяльності виборчих комісій на всіх етапах представникам суспільно-політичних формувань (див. [1114, s.316]). Водночас, як зазначає Н. Богашева, «відкритий характер засідань виборчої комісії не повинен створювати передумов для ускладнення

виборчих комісій, тобто формулює принцип не інституту виборчого процесу, а іншого інституту виборчого права – інституту органів адміністрування виборів.

³⁹ О. Богашов стверджує, що «виборчі комісії не мають права передавати до загального ознайомлення списки виборців, окрім випадку їх персонального уточнення» [87, с.60]. Це твердження не відповідає дійсності, принаймні у рамках вітчизняного виборчого права. Відповідно до частин першої та третьої статті 40 Закону «Про вибори народних депутатів України», списки виборців на кожній виборчій дільниці надаються до загального ознайомлення, і кожен виборець може ознайомитися з ними у повному обсязі [734]; аналогічні норми встановлені частинами першою та третьою статті 32 Закону «Про вибори Президента України» [739], частинами першою та третьою статті 31 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Це повністю відповідає міжнародним виборчим стандартам. Так, Кодекс належної практики у виборчих справах вимагає: «Списки виборців мають бути оприлюднені»; «Реєстр виборців має бути публічним» [363, с.145, 156]. Ще раз нагадаємо позицію Венеціанської комісії: «На виборах немає місця конфіденційній інформації» [207, с.315], очевидно, окрім тієї, яка забезпечує таємність змісту волевиявлення виборців.

чи неможливості здійснення її повноважень» [557, с.160]. Тому така прозорість не може бути абсолютною, хоча й має бути достатньою для здійснення публічного контролю за діяльністю органів адміністрування виборів. Компромід цих двох тенденцій досягається тим, що право присутності надається не будь-кому; вітчизняне виборче законодавство чітко регламентує його носіїв та кількість присутніх з однаковим статусом.

Суб'єктів *права присутності* на засіданнях виборчих комісій можна розділити на три групи.

До *першої групи* слід віднести тих, хто здійснює *офіційне спостереження* і має право присутності на засіданнях комісії *за своїм статусом*, без дозволу чи запрошення комісії. Сюди належать:

– щодо засідань Центральної виборчої комісії – кандидати на пост Президента України та їх довірені особи в загальнодержавному виборчому окрузі, кандидати в народні депутати України, уповноважені представники кандидатів на пост Президента України, уповноважені особи партій – суб'єктів виборчого процесу, а також офіційні спостерігачі від громадських організацій, міжнародні спостерігачі (частина друга статті 4 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]);

– щодо засідань інших виборчих комісій – кандидати, їх довірені особи, уповноважені особи (представники) політичних партій (місцевих організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, офіційні спостерігачі від кандидатів, партій, громадських організацій⁴⁰ (пункти 2-4 частини третьої статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина дев'ята статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункти 3-5 частини дев'ятої статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Присутність офіційних спостерігачів та інших осіб, які мають повноваження спостерігачів, на засіданні виборчих комісій є одним із загальноприйнятих засобів забезпечення прозорості діяльності виборчих комісій.

Ця група суб'єктів права присутності на засіданнях виборчих комісій реалізує принцип відкритості через інститут спостереження, розглянутий вище у контексті принципу чесних виборів (див. підрозділ 5.2.4). Тим самим ілюструється генетичний зв'язок інституційного принципу відкритості і прозорості із галузевим принципом чесних виборів, проекцією якого на інститут органів адміністрування виборів він є за своєю суттю. Як зауважує П. Гаррон, «Гласність уникає непрозорості..., а непрозорість – це спосіб не поважати правила, у тому числі принцип незалежності» [153, с.52].

До *другої групи* суб'єктів права присутності на засіданнях комісії слід віднести представників засобів масової інформації, які теж користуються цим правом *за статусом* (тобто без дозволу чи запрошення виборчої комісії). Хоча присутність журналістів на засіданні виборчої комісії не має відношення до інституту спостереження (через відсутність права оскарження), вона принципово важлива для забезпечення інформаційної відкритості комісії і, таким чином, сприяє публічній підконтрольності органів адміністрування виборів.

З метою уникнення фізичних перешкод діяльності виборчих комісій закон встановлює кількісні обмеження присутності осіб, які належать до першої та другої груп суб'єктів, на засіданнях комісії та при проведенні голосування виборців.

До *третьої групи* слід віднести осіб, які мають право присутності на засіданні виборчої комісії при розгляді конкретних питань. Сюди в першу чергу відносяться сторони виборчого спору (суб'єкт звернення зі скаргою, суб'єкт оскарження та їх представники, інші заінтересовані особи), які мають право бути присутніми при розгляді питання, ініційованого ними або яке їх стосується; відповідно до частини дев'ятої статті 111

⁴⁰ Відповідні положення виборчих законів надають також право присутності членам виборчих комісій вищого рівня, а на місцевих виборах – також працівникам Секретаріату ЦВК та Служби розпорядника Державного реєстру виборців; проте їх право присутності слугує реалізації контрольних повноважень, які здійснюються у межах ієрархічної системи виборчих комісій, і не пов'язане із забезпеченням відкритого характеру їх засідань.

Закону «Про вибори народних депутатів України», таких осіб комісія *повідомляє* (а не запрошує) про час і місце проведення засідання, на якому відбудеться розгляд відповідної скарги⁴¹ [734] (див. також абзац другий частини п'ятої статті 96 Закону «Про вибори Президента України» [734], частину дев'яту статті 97 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Крім того, до цієї ж групи осіб слід віднести тих, кого відповідна комісія вважає за потрібне *запросити* до участі у засіданні для більш повного і різнобічного розгляду окремих питань, віднесених до її компетенції. Тут перш за все мова йде про посадових і службових осіб місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ, організацій, які відповідно до закону здійснюють певні заходи, спрямовані на сприяння виборчим комісіям у підготовці до проведення виборів. Важливо підкреслити заборону запрошення чи дозволу присутності таких осіб на *підсумкових засіданнях* виборчих комісій, тобто при встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумків голосування у межах виборчого округу чи встановленні результатів виборів (частина четверта статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац другий частини дев'ятої статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Водночас Закон «Про вибори Президента України» не містить такої заборони, а отже, допускає присутність певних осіб за запрошенням чи дозволом виборчих комісій на їх підсумкових засіданнях, що може ставити під сумнів чесність встановлених результатів голосування. Вважаємо таку відмінність у регулюванні однорідних правовідносин різними виборчими законами неприпустимою і такою, що має бути усунута законодавцем.

З метою гарантування відкритого характеру діяльності виборчих комісій право присутності на їх засіданнях забезпечене додатковим захистом. Виборча комісія може позбавити таких осіб права присутності *на конкретному засіданні* (а не права присутності взагалі), лише якщо «вони протиправно перешкоджають його проведенню» (частина п'ята статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац перший частини одинадцятої статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина десята статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Щоправда, зазначену норму різко критикує О. Бакумов, кваліфікуючи її як «абсолютне неподобство», практика застосування якого «вочевидь суперечить принципам публічності і відкритості» [40, с.103]. Підкреслимо, однак, що така негативна оцінка базується на прикладах практики *протиправного* застосування цієї норми, коли виборчі комісії позбавляли права присутності *усіх* спостерігачів та представників засобів масової інформації, надаючи засіданню закритого характеру. Правомірне рішення про позбавлення права присутності на засіданні комісії, по-перше, повинне бути *персоніфікованим*, тобто спрямованим проти конкретної особи, яка створювала протиправні перешкоди у діяльності комісії, і не може забороняти заміни такої особи іншим спостерігачем (уповноваженою особою, довіреною особою) від того ж суб'єкта на цьому ж засіданні. По-друге, таке рішення має бути *мотивованим*, тобто вказувати на конкретні дії присутньої особи, які протиправно перешкоджали правомірному засіданню комісії. По-третє, таке рішення має прийматися *кваліфікованою більшістю голосів* (не менше двох третин від складу комісії). Нарешті, таке рішення повинне стосуватися лише *конкретного засідання* і не може перешкодити такій особі бути присутньою на наступних засіданнях тієї ж виборчої комісії. Вважаємо, що дотримання цих вимог забезпечує

⁴¹ Вкажемо на наявність колізії цієї норми з приписом частини четвертої статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України», відповідно до якого особи, які не мають виборчо-процесуального статусу, що надає їм право бути присутніми на засіданні, можуть бути присутніми на засіданні «тільки з дозволу або на запрошення цієї комісії, про що приймається рішення на засіданні виборчої комісії» [734]. Аналогічна колізія присутня також у двох інших виборчих законах. Розв'язання колізії на практиці здійснюється за допомогою принципу співвідношення загальної та спеціальної норм («*lex specialis derogat legi generali*»). Однак ця ситуація потребує уваги законодавця для усунення колізії.

належний захист права присутності на засіданні комісії у поєднанні з можливостями виборчої комісії забезпечити належний порядок під час його проведення.

Особливо слід звернути увагу на *право присутності при проведенні дільничною виборчою комісією голосування виборців*. Таке право належить виключно суб'єктам, які мають його *за статусом*; запрошення чи дозволи дільничної виборчої комісії бути присутнім при проведенні голосування іншим особам заборонені (частина четверта статті 34 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина десята статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], абзац другий частини дев'ятої статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Право присутності поширюється також на випадки проведення голосування виборця за місцем перебування (частина дванадцята статті 86 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина дванадцята статті 77 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина дванадцята статті 78 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Належить підкреслити також, що дільнична виборча комісія не має можливості позбавити права присутності при проведенні голосування, оскільки таке рішення комісії має прийматися на її *засіданні*, а проведення голосування виборців, як уже зазначалося, не є засіданням комісії⁴² (абзац другий частини першої статті 28 Закону «Про вибори Президента України» [739], абзац другий частини першої статті 27 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Стосовно права присутності існує законодавча колізія відповідних положень виборчих законів та частини третьої статті 17 Закону «Про статус народного депутата України», відповідно до якої «народний депутат діючого скликання при пред'явленні посвідчення народного депутата України користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також правом безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності» [858]. Оскільки зазначена норма не містить обмежень щодо виборчих комісій, під час виборів регулярно виникають конфлікти з приводу намагань окремих народних депутатів бути присутніми при проведенні голосування виборців у приміщенні для голосування та на засіданні виборчої комісії при підрахунку голосів лише на підставі власного статусу народного депутата України, без набуття спеціального виборчо-процесуального статусу.

Спроба вирішення цієї колізії на підставі традиційного способу розв'язання за співвідношенням загального і спеціального закону (за принципом «*lex specialis*») зустрічається з неоднозначною інтерпретацією, котрий із цих законів вважати загальним, а котрий – спеціальним: з точки зору сфери правовідносин, без сумніву, спеціальним є виборче законодавство; з точки зору суб'єкта спеціальним слід визнати законодавство про статус члена парламенту.

Конституційний Суд України, надаючи офіційне тлумачення частині третій статті 17 Закону «Про статус народного депутата України», вказав, що зазначені повноваження народного депутата щодо доступу «не можуть бути обмежені з підстав підпорядкування, форм власності цих об'єктів та встановленого на них режиму секретності». Проте, на думку Суду, «зазначені положення... застосовуються з урахуванням режиму доступу на окремі об'єкти, стосовно яких законом встановлено спеціальний режим доступу, зокрема пред'явлення чи оформлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата України» (пункт 3 мотивувальної частини, пункт 1.2 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. у справі про гарантії діяльності народного депутата України [954]). У зазначеному рішенні Суд не торкався конкретного питання доступу народних депутатів до засідань виборчих комісій; проте визнання припустимості

⁴² Відсутність такої норми у Законі «Про вибори народних депутатів України» є ще одним проявом неприпустимих відмінностей у регулюванні однорідних правовідносин різними виборчими законами.

встановлених законом вимог щодо оформлення «інших документів, ніж посвідчення народного депутата України» повністю узгоджується з вимогами виборчого законодавства. Так, народний депутат України може набути статусу довіреної особи кандидата чи уповноваженої особи партії – суб'єкта виборчого процесу, офіційного спостерігача, і відповідний документ надаватиме йому право (безвідносно до посвідчення народного депутата) доступу до виборчої комісії та приміщення для голосування.

Проте наведені вище міркування зводяться до певної інтерпретації правової позиції Конституційного Суду України, що завжди може викликати заперечення. Вважаємо, що вирішальним аргументом на користь переваги положень виборчого законодавства слугує звернення до основних принципів виборчого права, зокрема, принципу справедливих виборів, однією з вимог якого є нейтральність суб'єктів владних повноважень та їх невтручання у виборчий процес, крім випадків, прямо зазначених у Законі (тобто здійснення своїх поточних повноважень). У зв'язку з цим слід визнати протиправною практику доступу народних депутатів України до засідань виборчих комісій та приміщення для голосування виключно на підставі лише статусу члена парламенту.

Відкритість колегіальних форм роботи виборчих комісій означає не лише публічне прийняття рішень, але й публічне обговорення питань порядку денного засідань та способів розв'язання поставлених у них проблем. Таке обговорення має проводитися на засіданні комісії. Загалом ця вимога дотримується. Проте у практиці Центральної виборчої комісії спостерігається тенденція до форм роботи, які не відповідають вимогам відкритості і прозорості. Найбільш вираженою є практика проведення так званих «нарад» ЦВК у практично закритому режимі для попереднього обговорення питань, які виносяться на розгляд засідань Комісії. На таку негативну практику звернули увагу міжнародні спостерігачі. Так, Остаточний звіт Місії міжнародного спостереження ОБСЄ/БДПЛ на парламентських виборах 2012 р.: «ЦВК регулярно проводила наради перед засіданнями за зачиненими дверима, і більшість відкритих засідань відбувалася без обговорення по суті питань, що знижувало прозорість роботи» [619, с.10]. Таке ж зауваження було зроблено в Остаточному звіті Місії спостереження на президентських виборах 2014 р. [622, с.11]; в Остаточному звіті Місії спостереження на парламентських виборах 2014 р. зафіксовано випадок, коли «під час засідання, на якому були оголошені остаточні результати за пропорційним компонентом виборів, Голова ЦВК оголосив перерву після того, як деякі члени ЦВК висунули пропозицію про внесення змін до порядку денного засідання для розгляду питання щодо ОВК 94, яка змінила результати у відповідному виборчому окрузі. Він запросив всіх членів ЦВК для обговорення питання за зачиненими дверима. Після перерви результати виборів були затверджені без відкритого обговорення цього питання» [621, с.10]. Таку практику, особливо при вирішенні питань встановлення результатів виборів, слід визнати порушенням принципу відкритості діяльності ЦВК та, як наслідок, принципу чесних виборів.

Проте практика проведення закритих нарад Центральної виборчої комісії набула легального закріплення: у 2014 р. Комісія внесла зміни до Регламенту ЦВК, якими визнано проведення нарад «однією із організаційних форм її діяльності»; до участі у таких нарадах, відповідно до пункту 16 Регламенту ЦВК, допускаються «у разі потреби» (наявність якої, очевидно, визначає сама Комісія) працівники Секретаріату, патронатної служби Комісії, Служби розпорядника Реєстру. Що ж стосується інших осіб, то вони «можуть бути присутніми на нараді *виключно на запрошення або з дозволу Комісії* [курсив наш. – Ю.К.] а також у випадках, визначених законами України» [794]. Оскільки наради ЦВК жодним законом не передбачені, очевидно, що «випадків, визначених законами України», просто не існує.

Зазначена норма Регламенту ЦВК, яка легалізує практику проведення закритих нарад, порушує не лише основні засади діяльності Центральної виборчої комісії⁴³, але й конституційні засади діяльності державних органів та принципи виборчого права. Насамперед слід визнати неприпустимим свавільне встановлення державним органом власних форм (способів) діяльності шляхом прийняття підзаконного акта⁴⁴. Це суперечить принципу законності (закріпленого, зокрема, у частині другій статті 2 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]), вираженого частиною другою статті 19 Конституції, відповідно до якої органи державної влади «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [432], а не підзаконними актами. Зауважимо, що відповідна норма Регламенту ЦВК не лише звузила сферу застосування принципу відкритості діяльності Комісії, але й обмежила права суб'єктів виборчого процесу, що виводить предмет її регулювання за межі способу діяльності Комісії. Крім того, визначення умов проведення наради (по суті, напівофіційного засідання) Комісії самою Комісією надає їй надмірну дискрецію, що суперечить принципу верховенства права, також закріпленого у частині другій статті 2 Закону «Про Центральну виборчу комісію» як перший із принципів, на яких буде свою діяльність Комісія.

Ситуація, що виникла внаслідок легалізації закритих нарад ЦВК у формі, закріпленій у Регламенті ЦВК, вимагає невідкладного розв'язання з боку законодавця. Одним із способів вирішення цієї проблеми могла б бути законодавча заборона проведення будь-яких закритих заходів Центральною виборчою комісією. Інший спосіб може полягати у законодавчій легалізації напівофіційних нарад колегіального органу (тобто фактично засідань, на яких *a priori* жодні рішення не приймаються) із гарантуванням обов'язку ЦВК повідомляти публічно про такі наради та питання, які на них розглядаються, із одночасним нормативним забезпеченням права присутності з дорадчим голосом на таких нарадах під час виборчого процесу особам, які, відповідно до чинного законодавства, за статусом (без дозволу чи запрошення Комісії) мають право бути присутніми на засіданнях Комісії.

Російське виборче законодавство дещо інакше регулює право присутності на засіданнях виборчих комісій та при проведенні голосування. Так, частини перша та третя статті 30 Федерального закону «Про основні гарантії...» забезпечує право кандидатів, довірених осіб, уповноважених представників виборчих об'єднань бути присутніми без дозволу «на всіх засіданнях виборчої комісії», а також при підрахунку голосів і встановленні підсумків голосування дільничними та територіальними виборчими комісіями⁴⁵ [432]; аналогічні норми повторені федеральними законами «Про вибори депутатів Державної Думи...» (частини перша та п'ята статті 32 [575]) та «Про вибори Президента РФ» (частини перша та п'ята статті 23 [577]). Що ж стосується спостерігачів, то їх присутність на всіх виборах передбачається виключно при проведенні голосування «до отримання повідомлення про прийняття комісією вищого рівня протоколу про підсумки голосування» (частина третя статті 30 Федерального закону «Про основні гарантії...» [432]). Проте закони про федеральні вибори дещо розширюють ці повноваження, допускаючи присутність спостерігачів також «при встановленні іншими виборчими комісіями підсумків голосування, встанов-

⁴³ Відповідно до частини першої статті 4 Закону «Про Центральну виборчу комісію», «діяльність Комісії здійснюється відкрито і публічно» [868]. Зазначена законодавча норма виключає можливість проведення Комісією будь-яких *закритих* офіційних заходів колегіального характеру.

⁴⁴ Нормативно-правові акти ЦВК не підлягають реєстрації відповідно до частини третьої статті 117 Конституції України [432], а отже, не зазнають зовнішнього юридичного контролю перед набранням ними чинності з тієї причини, що Центральна виборча комісія не визнається центральним органом *виконавчої влади*.

⁴⁵ Слід мати на увазі, що на президентських виборах у Росії існує чотирирівнева система виборчих комісій (частина перша статті 12 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]), а на виборах депутатів Державної Думи – навіть п'ятирівнева система (частина перша статті 19 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575]). Таким чином, присутність кандидатів, довірених осіб, уповноважених представників гарантується лише на двох нижніх рівнях системи виборчих комісій.

ленні результатів виборів» (частина п'ята статті 32 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частина шоста статті 23 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [575]).

Оцінюючи ступінь гарантованості відкритого характеру діяльності виборчих комісій у Російській Федерації, слід взяти до уваги, що прозорість їх діяльності забезпечується не лише через достатньо обмежену можливість спостереження, але також через інститут «членів виборчих комісій з правом дорадчого голосу».

Нарешті, слід зазначити, що «на всіх засіданнях комісії... а також при підрахунку голосів виборців» мають право бути присутніми представники засобів масової інформації (частина перша статті 30 Федерального закону «Про основні гарантії...» [432], частина перша статті 32 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи...» [575], частина перша статті 23 Федерального закону «Про вибори Президента РФ» [577]).

Досліджуючи суб'єкта права присутності на засіданнях виборчих комісій у Росії, слід також врахувати, що при розгляді виборчою комісією скарг (заяв) чи інших виборчих спорів «на засідання комісії *запрошуються* [курсив наш. – Ю.К.] заявники, а також особи, дії (бездіяльність) яких оскаржуються чи є предметом розгляду» (частина дванадцята статті 75 Федерального закону РФ «Про основні гарантії...» [432]). Зазначимо принципову відмінність цього положення від цитованої вище аналогічної норми вітчизняного виборчого законодавства: без запрошення комісії такі особи не зможуть взяти участь у розгляді відповідного питання. Можливості запрошення на засідання комісій інших осіб законодавчо не врегульовані.

Таким чином, можна визначити п'ять груп осіб з різним обсягом повноважень, які відповідно до російського виборчого законодавства мають право присутності на засіданнях виборчих комісій, тим самим забезпечуючи більшою чи меншою мірою відкритий характер діяльності виборчих комісій. До *першої групи* слід віднести членів виборчих комісій з правом дорадчого голосу як суб'єктів з найширшими можливостями забезпечення відкритості і прозорості виборчих комісій. *Другу групу* складають кандидати, довірені особи, уповноважені представники, які мають право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій нижчого рівня (дільничних та територіальних). До *третьої групи* відносяться представники засобів масової інформації з не окресленими більш детально можливостями присутності. *Четверта група* – спостерігачі, уповноважені бути присутніми лише при проведенні голосування та при встановленні підсумків голосування чи результатів виборів. Нарешті, *п'ята група* – сторони розгляду виборчого спору, які можуть лише *бути запрошеними* на засідання комісії при розгляді їх справи.

Жодних обмежень щодо *кількості* осіб різних категорій, присутніх на засіданнях виборчих комісій, російське виборче законодавство не встановлює.

Виборчий кодекс Польщі не приділяє значної уваги регулюванню права присутності на засіданнях виборчих комісій як гарантії відкритого характеру їх діяльності. На законодавчому рівні встановлено лише, що у день голосування у приміщенні для голосування мають право бути присутніми «довірені особи» (тобто спостерігачі) виборчих комітетів (§ 4 статті 42 Виборчого кодексу Польщі [1380]), а також міжнародні спостерігачі (§ 1 статті 50 цього кодексу). Можливість присутності інших осіб (у тому числі представників засобів масової інформації) кодексом не передбачена.

Цікаво, що польське виборче право не передбачає можливості здійснення кандидатом функції спостерігача («довіреної особи»). Як зазначає К. Чапліцький, присутність кандидата «під час голосування і при встановленні підсумків голосування на виборчій дільниці не узгоджується з особистою зацікавленістю результатом голосування. Це пов'язане також із заборонаю проведення будь-якої агітації у приміщенні для голосування... очевидним запереченням якої була б його присутність “за посадою” під час голосування,

а також усвідомлення виборців, що кандидат залишається з дільничною комісією при встановленні підсумків голосування» [1381, s.269]. Таким чином, кандидати не можуть бути присутніми при проведенні голосування та при встановленні підсумків голосування.

Аргументація польського науковця заслуговує на увагу. Існує істотна відмінність між кандидатом та його представниками (спостерігачами, довіреними особами, уповноваженими представниками партій) у сенсі персонального впливу на членів виборчої комісії навіть самим фактом присутності. Можливо, цей аргумент слід взяти до уваги й вітчизняному законодавцю. А явище інтерв'ювання журналістами провідних кандидатів у приміщенні дільничної виборчої комісії під час їх особистого голосування разом із трансляцією таких інтерв'ю засобами масової інформації та інформаційними агентствами протягом дня голосування дійсно доречно прирівняти до агітації у день голосування.

Що стосується присутності на засіданнях виборчих комісій, у польському виборчому праві це питання віднесене до регулювання підзаконними актами – регламентами виборчих комісій. Так, Регламент Державної виборчої комісії передбачає, що в її засіданні «можуть брати участь ...особи, запрошені головою Комісії» (пункт 2 § 11 Регламенту ДВК); більше того, на вимогу члена Комісії засідання Комісії повністю або частково може «відбуватися виключно за участю членів Комісії», тобто мати закритий характер (пункт 3 § 11 Регламенту ДВК [1424]). Аналогічні положення передбачені регламентами окружних та територіальних виборчих комісій (див. [1453; 1454]), проте відсутні в регламенті дільничних виборчих комісій.

Присутність представників засобів масової інформації на засіданнях виборчих комісій та при проведенні голосування польським виборчим законодавством не регламентується.

9.4.4. Вимога законності стосовно органів адміністрування виборів

Принцип законності є загальним принципом права – складовою принципу верховенства права (у формі *правозаконності*; див. підрозділ 1.5.3). Нормативно він закріплений статтею 19 Конституції, зокрема, стосовно суб'єктів владних повноважень, до яких відносяться і виборчі комісії, – частиною другою цієї статті. Таким чином, органи адміністрування виборів зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначений Конституцією та законом. Це підкріплюється вимогою пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, згідно з якою виключно законом визначаються організація і порядок проведення виборів [432].

У зв'язку з цими обставинами принцип законності часто вказується серед принципів інституту органів адміністрування виборів; зокрема, стосовно Центральної виборчої комісії він закріплений (поряд з принципом верховенства права) частиною другою статті 2 Закону «Про Центральну виборчу комісію» серед принципів, на яких Комісія «будує свою діяльність» [868].

Тим не менше вважаємо, що відносити принцип законності до *інституційних принципів* інституту виборчої адміністрації немає достатніх підстав.

По-перше, зміст принципу законності стосовно цього інституту не містить жодної специфіки: він діє у цій частині як загальний принцип права (складова принципу верховенства права), поширюючи свою дію на органи адміністрування виборів у той же спосіб, що й на будь-які інші органи влади.

По-друге, принцип законності має свій вияв (з певними особливостями) як *інституційний принцип виборчого процесу*; в силу цього він поширюється на діяльність усіх суб'єктів виборчого процесу, у тому числі виборчих комісій, які володіють спеціальною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю.

Нарешті, по-третє, наслідком принципу незалежності виборчої адміністрації є їх підпорядкованість виключно закону (тобто *вимога законності*).

Ці аргументи засвідчують, що відносити вимогу законності до числа спеціальних інституційних принципів немає потреби: принцип законності поширюється на органи адміністрування виборів як загальний принцип без особливої специфіки.

Тим не менше вимога законності відіграє важливу роль у регулюванні діяльності виборчих комісій. Особливо важлива вона при здійсненні нормативно-методичних повноважень Центральної виборчої комісії, уповноваженої приймати «обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори» (пункт 5 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]), а також, в окремих випадках, встановлювати порядок виконання виборчими комісіями законодавчих приписів⁴⁶. Принципово важливо, щоб зазначені нормативні акти ЦВК не виходили за межі законодавчих приписів.

Як правило, ЦВК у своїх рішеннях дотримується положень закону. Проте слід відзначити існування певних відходів від принципу законності. Так, неодноразово Центральна виборча комісія своїми актами фактично доповнювала норми закону всупереч вимозі пункту 20 статті 92 Конституції. Таке доповнення може здійснюватися вимушено, внаслідок необхідності заповнювати прогалини закону; проте в окремих випадках може мати місце видання норм, які не узгоджуються із засадами законодавчого регулювання.

Класичним прикладом першої ситуації, коли ЦВК сама для себе встановлювала порядок дій, стало вирішення питання територіальної організації виборів напередодні виборів народних депутатів України 2012 року. Закон «Про вибори народних депутатів України» [733] не містить достатнього регулювання критеріїв та процедур утворення виборчих округів та виборчих дільниць (див. статті 18-22 Закону). Цю законодавчу прогалину заповнила своїм рішенням ЦВК, затвердивши, зокрема, «Порядок утворення звичайних, закордонних та спеціальних виборчих дільниць на постійній основі» (див. [835]). Проте зазначений акт визначає порядок дій не лише суб'єктів подання пропозицій щодо утворення виборчих дільниць, а й самої ЦВК. Таким чином, ЦВК сама для себе встановила спосіб дій, не передбачений законом.

Така позиція ЦВК знайшла свій вияв при розгляді заяви про порушення вимог частини другої статті 18 Закону щодо утворення виборчих округів з дотриманням меж Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Відмовляючи у задоволенні заяви щодо віднесення до одного з округів у м. Києві виборчої дільниці, розміщеної у Київській області, ЦВК ствердила, що вона діяла на підставі затвердженого нею ж Порядку, не пославшись на жодне положення Закону [799].

Приклад другої ситуації мав місце під час парламентських виборів 2012 р., коли 13 вересня, тобто під час виборчого процесу, ЦВК прийняла «Порядок тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси», якими допустила можливість таких змін лише «в межах одномандатного виборчого округу, на території якого такий виборець проживає» [784]. Метою такого обмеження була боротьба з явищем «виборчого туризму» – зловживанням можливістю зміни місця голосування з метою надати додаткові голоси кандидату, який балотується в іншому окрузі. Внаслідок цього виборці, які з тих чи інших об'єктивних причин тимчасово виїхали з місця реєстрації свого проживання за межі округу, були позбавлені можливості реалізувати своє право голосу на виборах народних

⁴⁶ Див, наприклад, частини п'яту та десяту статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], які надають повноваження ЦВК визначати порядок проведення окремими виборчими комісіями жеребкування щодо кандидатур, поданих до складу дільничних виборчих комісій, та порядок розподілу керівних посад між суб'єктами подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій; зазначені порядки встановлені відповідно постановами ЦВК № 88 від 25.04.2013 р. та № 80 від 18.04.2013 р. [829; 832].

депутатів України; зокрема, це стосувалося осіб, які здійснювали повноваження офіційних спостерігачів у день голосування на виборчих дільницях за межами «свого» округу⁴⁷.

Запроваджене постановою ЦВК обмеження можливості змінити місце голосування виборця стало новою нормою, відсутньою у чинних виборчих законах; зокрема, норми статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773] не передбачають такого обмеження. Це суперечить цілій низці принципів-складових верховенства права: принципам законності та обмеження дискреційних повноважень, повазі до (виборчих) прав громадян, верховенству Конституції (зокрема, пункту 20 статті 92), а також принципам юридичної визначеності та пропорційності⁴⁸.

9.5. ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ТА ПРАВО БУТИ ЧЛЕНОМ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

9.5.1. Зміст вимоги професіоналізму

Поряд із вимогами *незалежності* і *безсторонності* важливе значення для системи адміністрування виборів має також вимога *професійності* (компетентності) виборчих комісій та їх членів.

Професіоналізм виборчої адміністрації означає, що її повноваження здійснюються компетентно, із знанням справи, на базі не лише формального знання виборчого законодавства, але й розуміння його духу (тобто основних принципів виборчого права та засобів їх реалізації), а також передбачає володіння членами органів адміністрування виборів певними вміннями і навичками, які дають можливість здійснювати свої повноваження не лише правильно (відповідно до закону), але й впевнено й оперативно.

Таким чином, у контексті цього принципу ми розуміємо термін «професіоналізм» не в тому сенсі, що членство у виборчих комісіях повинно стати професійним заняттям для деяких осіб. Мова йде про те, що робота члена виборчої комісії, у тому числі та, яка виконується лише тимчасово, вимагає певних знань, вмінь і навичок, без яких такий член комісії не здатний належно виконати свої функції, стає об'єктом маніпуляції чи навіть, у гіршому випадку, провокується на правопорушення. Професіоналізм, знання та вміння членів виборчих комісій не лише повинні забезпечити здатність членів виборчої адміністрації забезпечити належне й ефективне виконання її функцій, але й, як зазначає М. Лазарова-Трайковська, «має пробудити відчуття відповідальності перед виборцями» [1390, р.37], що очевидним чином сприятиме дотриманню принципу чесних (справедливих) виборів не меншою мірою, аніж незалежність та безсторонність органів адміністрування виборів.

Принцип професіоналізму виборчих комісій змістовно пов'язаний із вимогою законності в обох зазначених вище аспектах – і як загальноправового принципу законності стосовно суб'єкта владних повноважень, і як інституційного принципу виборчого процесу стосовно суб'єкта цього процесу. Неважко побачити, що вимога діяти лише «на підставі, в межах повноважень та в спосіб», встановлений виборчим законодавством (за умови повноти регулювання та мінімізації обсягу дискреції виборчих комісій), означає вимогу діяти відповідно до вимог виборчого законодавства та належним чином застосовувати його. У цьому сенсі, маємо підстави стверджувати, що *принцип професіоналізму є проєкцією на інститут органів адміністрування виборів принципу законності* в обох його виявах у рамках виборчого права.

⁴⁷ Згодом ЦВК пом'якшила це обмеження (див. чинну редакцію Постанови ЦВК № 893 від 13.09.2012 р. [784]).

⁴⁸ Не можна вважати «пропорційними до встановленої мети» заходи, спрямовані на боротьбу із зловживанням можливістю змінити своє місце голосування шляхом звуження обсягу конституційного права голосу громадянина.

На відміну від інших принципів інституту органів адміністрування виборів, принцип професіоналізму не фіксується нормативно певною мірою з огляду на природну презумпцію компетентності будь-якого суб'єкта владних повноважень. З іншого боку, вимога належної компетентності не встановлюється нормативно також у випадках, коли зайняття певної посади в органі влади є реалізацією суб'єктивного права широкого кола громадян. Так, типовим прикладом є відсутність компетенційних обмежень для кандидатів у народні депутати України, незважаючи на те, що законодавча діяльність потребує певного рівня професійності та компетентності, а брак такого рівня істотно впливає на якість прийнятих законодавчих актів.

Із міркувань достатньо очевидного характеру презумпції професійності для органів, які здійснюють адміністрування у будь-якій сфері, цю вимогу практично не згадують міжнародні виборчі стандарти. Винятком тут є окремі акти м'якого права, зокрема, документи Венеціанської комісії. Так, Кодекс належної практики у виборчих справах зазначає, що «членам виборчих комісій слід забезпечити стандартну підготовку» [363, с.151] (див. також [204, с.151]). Звертають увагу на проблеми забезпечення професійності виборчих комісій також міжнародні місії спостереження під егідою ОБСЄ/БДПЛ (див., наприклад, [621, с.13; 622, с.12]).

Цій проблемі не приділяється достатня увага і правознавцями. Небагато наукових робіт в Україні звертають увагу на вимогу професіоналізму членів виборчих комісій (див. зокрема, [1105; 1156; 1227]). Цьому питанню приділяється більше уваги з боку експертів-практиків у сфері виборів (див. наприклад, [55; 359; 553]). Вимога, щоб члени органів адміністрування виборів «мали необхідні вміння і навички, щоб застосовувати високі професійні стандарти у своїй технічній роботі», на яку вказують дослідники з Міжнародного IDEA (див. [1322, р.24]), радше орієнтована на виконання комісіями організаційно-технічних функцій, аніж на забезпечення контрольно-наглядових повноважень, для яких потрібні перш за все відповідні *знання* у сфері права взагалі і, зокрема, виборчого права. Однак деякі міжнародні експерти наголошують на важливості професійного підходу до організації виборів. Так, Н. Вулчанов зазначає: «підкреслення професіоналізму в діяльності є ключем до належного розуміння шляху, на якому забезпечується адекватне функціонування виборчої адміністрації» [1460, р.3].

Принцип професійності як окрема вимога важливий в аспекті забезпечення інших принципів – незалежності та безсторонності, оскільки при своїй реалізації вступає з ними у певну суперечність, яка часто недооцінюється, однак розв'язання якої потребує спеціальної уваги.

Як слушно зазначає О. Богашов, «професіоналізм як характеристика здійснення діяльності має ґрунтуватися на допущенні до виконання виборчих процедур осіб, які мають певний освітньо-кваліфікаційний або практичний досвід роботи у певній сфері» [87, с.60]. П. Гаррон зауважує, що «професіоналізм полягає у необхідності для представників політичних партій “бути кваліфікованими у виборчих питаннях”...», а також у необхідності підготовки кадрів» [153, с.51]. Звідси випливає висновок, що реалізація принципу професіоналізму органів адміністрування виборів у його взаємодії з принципами незалежності та безсторонності істотно залежить від способу формування цих органів.

9.5.2. Основні способи формування складу органів адміністрування виборів

Єдиної (чи зразкової) практики утворення та формування складу органів адміністрування виборів у різних (принаймні європейських) державах не існує, хоча достатньо системні рекомендації з цього приводу висловлюють як Венеціанська комісія [204, с.145],

так і ОБСЄ/БДПЛ [1358, р.26-27]. У практиці демократичних країн існує багато різних підходів до формування органів адміністрування виборів (див., наприклад, [1322]), які відрізняються за декількома параметрами. Основними серед них є відповіді на такі питання:

1) Хто має право бути членом такого органу? Іншими словами, з кого формується склад органів адміністрування виборів?

2) Хто пропонує кандидатури до складу цих органів?

3) Хто формує склад цих органів (призначає їх членів)?

Відповіді на ці питання визначають *спосіб формування складу* цих органів і, таким чином, повинні показати, яким чином забезпечуються основні вимоги до органів адміністрування виборів, насамперед їх незалежність, безсторонність та професіоналізм.

Відповіді на всі три питання були розглянуті вище: відповідь на третє питання – в аспекті забезпечення принципу незалежності виборчих органів (див. підрозділ 9.3.1); на перші два питання – при розгляді *похідних виборчих прав*, пов'язаних з усіма основними виборчими правами – правом голосу, правом бути кандидатом та правом висувати кандидатів (див. підрозділ 2.6). Тепер необхідно повернутися до цих відповідей у поєднанні, розглянувши їх з точки зору забезпечення принципів інституту органів адміністрування виборів.

Оскільки центральні виборчі органи є, як правило, постійними державними органами, спосіб формування яких достатньо вивчений (див., зокрема, [87; 474]), тут ми зосередимо увагу на розгляді способів формування комісій нижчого рівня.

Дослідники з різних країн практично однотайні щодо існування чотирьох основних способів формування складу виборчих органів, які в основному визначаються відповіддю на перше із поставлених вище питань. Вважається, що «органи адміністрування відповідають “урядовому підходу”, якщо вибори проводяться звичайними державними службовцями; “судовому підходу”, якщо для адміністрування виборів відбираються судді; “багатопартійному підходу”, якщо виборчі органи складаються з представників партій; чи “експертному підходу”, якщо... призначають на основі консенсусу групу компетентних індивідів, відомих своєю незалежністю» [1369, р.20]. Ці ж чотири підходи до адміністрування виборів вказують О. Богашов [87, с.17] та Л. Берлявський [62, с.59-60]. І. Тимошенко цілком обґрунтовано називає поряд з цими чотирма також і «комбінований підхід», за якого «формування виборчих органів відбувається шляхом поєднання згаданих моделей, забезпечуючи таким чином нівелювання негативних проявів однієї за рахунок переваг іншої» [1105, с.149]; зауважимо тільки, що способів поєднання різних елементів цих чотирьох основних підходів може бути багато.

Зазначені підходи дійсно мають свої недоліки і переваги, а отже, по-різному оцінюються фахівцями. Так, М. Лазарова-Трайковська вважає, що виборчі комісії повинні складатися «або з державних службовців, або з волонтерів, або, у найгіршому випадку, з членів, запропонованих політичними партіями» [1390, р.36]. Проте для застосування того чи іншого підходу необхідні відповідні суспільно-політичні передумови.

У деяких європейських державах організація виборів покладається на певні підрозділи виконавчої влади, сформовані з державних службовців (*урядовий спосіб*). Як вказує Н. Вулчанов, «таке регулювання сформувалося у суспільствах, де має місце глибоко вкорінена довіра, яка слугує наріжним каменем для такої моделі виборчої адміністрації» [1460, р.9]. Вважається, що організація виборів компетентними державними службовцями забезпечує належний професіоналізм органів адміністрування виборів та високу якість їх організаційної діяльності. Проте не можна не звернути увагу на слушне зауваження щодо забезпечення професіоналізму в такому підході, висловлене О. Богашовим: «є сумнівною компетентність органів влади, що виконують подібні повноваження як делеговані або суміжні» [87, с.19]. Важко сподіватися на автоматичне забезпечення належної кваліфі-

кації і професіоналізму у здійсненні адміністрування виборчого процесу державними службовцями, основна компетенція яких далека від настільки специфічної сфери, як організація підготовки і проведення виборів.

Не можна також стверджувати, що урядовий чи експертний підходи гарантують безсторонність органів адміністрування. Н. Вулчанов зазначає, що «у багатьох випадках адміністратори виборів, які декларували відсутність своєї пов'язаності з будь-яким політичним інтересом, були помічені у здійсненні своїх повноважень у політично упереджений спосіб, надаючи перевагу в основному представникам влади» [1460, р.3]. Дійсно, як зауважує П. Гаррон, «не існує стандартної моделі складу виборчих комісії, і жодна модель не може сама забезпечити свою незалежність» [153, с.55]. Однак, хоча для забезпечення безсторонності виборчих комісій важливими є такі фактори, як правосвідомість та правова культура їх членів, той чи інший спосіб формування органів адміністрування більшою або меншою мірою може визначати певні передумови для дотримання зазначеної вимоги, а тому є важливим для вибору належної моделі у суспільно-політичній ситуації відповідної країни.

Зауважимо, що за першого – *урядового шляху* в конкретних умовах формування інституту державної служби в сучасній Україні забезпечення безсторонності утворених таким чином органів та їх членів було б особливо проблемним. Як зауважує Венеціанська комісія, «там, де ще немає достатнього досвіду в організації плюралістичних виборів, існує надто велика небезпека того, що влада намагатиметься змусити адміністративні органи діяти за її наказом» [363, с.169]. Вважаємо, що проблема не лише у недостатній традиції плюралістичних виборів, але й у недостатній правовій культурі та загально-визнаних професійних (етичних) стандартах політичної незаангажованості державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Зрештою, суспільний розвиток і в багатьох «традиційних» демократіях має тенденцію до відмови від «урядової» моделі; за зауваженням Р. Лопез-Пінтора, «вибори, адміністровані виключно виконавчою владою, стають історично рудиментарною категорією» [1396, р.120]. Проте у більшості випадків цей процес дуже поступовий. Наприклад, у Швеції Центральна виборча комісія, яка існує з 1970-х років, до 2001 р. функціонувала як департамент у складі іншого органу державної влади; вона і досі входить до сфери впливу Міністерства юстиції, у зв'язку з чим незалежність комісії характеризується як «відносна» (див. [1392, р.7, 9]).

Достатньо привабливим виглядає *судовий шлях* формування виборчих органів з огляду на презюмовану незалежність та безсторонність суддів, а також їх очевидний професіоналізм. А. Сокаля стверджує, що цей спосіб «становить міцну гарантію професіоналізму і політичної незалежності» виборчих органів, «а через це, як наслідок, – істотну гарантію реалізації засади вільних виборів» [1437, с.69]. На думку С. Гебетнера, включення суддів до складу виборчих комісій «має забезпечити їх безсторонність і передусім незалежність у проведенні усіх виборів та референдумів» [1345, с.50]. Як зазначає А. Кіселевич, «віддання виборчих справ у руки суддів становить гарантію чесності і безсторонності виборів. Судді привносять до виборчих органів знання права, політичну нейтральність та інтелектуальну незалежність» [1381, с.363-364].

Із цими міркуваннями польських правознавців, підкріпленими тривалим досвідом практики проведення виборів у Польщі, важко не погодитися. Проте стосовно судового способу формування складу виборчих органів слушним є також коментар російського правознавця Л. Берлявського: «Цей підхід є досить вдалим, якщо судова інстанція розглядається громадянами як незалежна, однак якщо це не так, то він стає проблематичним чи навіть кризогенним фактором» [62, с.59].

Крім того, слід мати на увазі, що для суддівських органів нетиповим є здійснення організаційно-розпорядчих повноважень. У зв'язку з цим формування виборчих органів

зі складу суддів (поширене, зокрема, у країнах Латинської Америки) викликає потребу паралельного формування підпорядкованого виконавчого органу, на який покладаються функції організації підготовки і проведення виборів. Так, наприклад, у Мексиці утворено два паралельні органи: Федеральний виборчий інститут – адміністративна агенція – зі своїми місцевими підрозділами та систему Федеральних виборчих судів – юрисдикційних органів [1349, р.5]. У Польщі, де судовий спосіб формування застосовується до Державної виборчої комісії, окружних та районних виборчих комісій⁴⁹, паралельно існує Крайове виборче бюро, яке «забезпечує організаційно-адміністративні, фінансові і технічні умови, пов'язані з організацією та проведенням виборів» (§ 2 статті 187 Виборчого кодексу Польщі [1380]), тобто ті повноваження, які в Україні традиційно покладені безпосередньо на систему виборчих комісій. Цікаво, що при цьому додатковий орган, який здійснює організаційно-розпорядчі функції, як правило, не має колегіального характеру, а базується на принципі єдиноначальності; так, виконавчим органом Державної виборчої комісії Польщі визначається не Крайове виборче бюро як ціле, а лише його керівник [1438, s. 153].

Третій (*експертний*) підхід до формування складу органів адміністрування виборів передбачає залучення до їх складу незалежних експертів з громадського середовища, що мало б забезпечити як безсторонність, так і професіоналізм. За свідченням Р. Лопез-Пінтора, прикладами так сформованих незалежних виборчих органів є центральні виборчі органи Канади («*Elections Canada*») та Австралії («*Australian Electoral Commission*») [1396, р.64]. Зазначимо, проте, певну утопічність надії на наявність потрібної кількості фахівців⁵⁰, які не демонструють політичної заангажованості, з метою формування складу виборчих комісій усіх рівнів. Більше того, за зауваженням Венеціанської комісії, «так звані фахівці не завжди незалежні від політичних сил самі по собі, і лише завдяки своїй безпартійності вони не діятимуть у професійній манері просто через свою безпартійну номінацію» (параграф 45 Спільного висновку щодо Виборчого кодексу Албанії [1371]). Таким чином, кадрове забезпечення «експертного» підходу може складати істотну проблему.

Нарешті, четвертий («*партійний*») підхід, який уповноважує на подання до складу виборчих комісій зацікавлених суб'єктів виборчого процесу – кандидатів, які балотуються на виборах, чи партії – суб'єкти їх висування, забезпечує певний рівень безсторонності комісії як цілого завдяки внутрішньому взаємному контролю індивідуально зацікавлених їх членів. Міжнародні експерти засвідчують, що «виборчі органи можуть бути сформовані партійно і водночас діяти нейтрально та незалежно... Багатопартійні виборчі комісії можуть ефективно робити внесок у встановлення взаємної довіри, прозорості та нейтральності»; вони можуть стати «захисником голосування в атмосфері політичної недовіри та перевищення впливу виконавчої влади» [1396, р.65, 124].

О. Богашов вважає, що «право політичних партій висувати кандидатів на посади у виборчі комісії є більше елементом демократизації виборчого процесу, ніж визначальною рисою правової природи сучасних виборчих органів», аргументуючи це загальноновизначальною функцією рекрутування кадрів, притаманною політичним партіям [87, с.35]. Однак, на наше переконання, зв'язок партійного шляху формування складу виборчих органів та

⁴⁹ Відповідно до статті 157 Виборчого кодексу Польщі, до складу Державної виборчої комісії входять по 3 судді Конституційного трибуналу, Верховного суду і Вищого адміністративного суду; до складу окружної входить від 5 до 11 суддів відповідного рівня (стаття 170 Виборчого кодексу); до складу районних виборчих комісій (які утворюються лише при проведенні виборів до Європейського Парламенту) входить по 5 суддів (стаття 174 Виборчого кодексу) [1380]. До складу воеводської чи повітової виборчої комісії обов'язково включається один суддя, який її очолює (§ 6 статті 178 Виборчого кодексу), тоді як інші члени – з числа виборців за поданням суб'єктів висування списків кандидатів; таким чином, можна вважати, що ці комісії формуються одним із «змішаних» способів.

⁵⁰ Останнім часом до участі у тимчасових виборчих комісіях на загальнонаціональних виборах в Україні залучалося близько 500.000 осіб. Рекордними у цьому відношенні були вибори Президента України 2004 р., коли до роботи у виборчих комісіях було залучено понад 1 млн. осіб [72, с.533].

політичної функції рекрутування кадрів, властивої політичним партіям, є другорядним. Більш важливим для цієї моделі формування виборчих комісій є забезпечення основних інституційних принципів – незалежності та безсторонності; водночас він може бути проблемним з точки зору забезпечення *принципу професіоналізму*.

На думку Венеціанської комісії, «професіоналізм не означає, що політичні партії не можуть бути залучені у процес номінації» членів виборчих комісій (параграф 45 Спільного висновку щодо Виборчого кодексу Албанії [1371]). Однак, тим не менше, цей підхід залишає відкритим питання професіоналізму складу комісій.

Вважаємо, що перші три підходи до формування складу органів адміністрування виборів (урядовий, судовий та експертний) у наших умовах певною мірою могли б бути придатні лише для формування Центральної виборчої комісії. Доцільно звернути увагу, що, відповідно до пункту 21 частини першої статті 85 Конституції [432] та частин першої і другої статті 6 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868] склад Центральної виборчої комісії в Україні фактично формується на основі поєднання першого (члени ЦВК є державними службовцями), третього і четвертого способу (один із варіантів «змішаного» способу формування складу комісії).

Вважаємо, що в Україні для формування складу інших виборчих комісій – як тимчасових (окружних, дільничних), так і постійних (територіальних виборчих комісій місцевих виборів) – перші два шляхи сьогодні непридатні передусім через гострий дефіцит суспільної довіри до відповідних категорій осіб, а третій – через елементарну нестачу кадрів, які відповідають необхідним умовам. Таким чином, існуючий (четвертий, партійний) шлях формування є єдиним реальним у конкретних суспільно-політичних умовах України, хоча він і не позбавлений проблем.

Прийнятність «партійного» способу формування виборчих комісій стверджена Кодексом належної практики у виборчих справах, де зазначено: «Політичні партії мають бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за роботою цього безстороннього органу» [363, с.151]. Підкреслимо, що «партійний» спосіб формування виборчих комісій дійсно надає можливості для забезпечення принципу безсторонності комісії як цілого, незважаючи на реальну політичну заангажованість кожного окремого члена комісії. Достатньо реалістичним є завдання сформувати збалансований склад виборчої комісії з представників кандидатів чи політичних партій, які беруть участь у виборах, тобто з осіб, які демонструють різну (альтернативну) зацікавленість у результатах виборів. Як зауважує П. Гаррон, «баланс різних політичних партій у складі комісії має допомогти уникнути будь-яких порушень» [153, с.53]. Наявність у складі комісії представників конкурентних суб'єктів забезпечує внутрішній взаємний контроль членів виборчого органу та відкритість його діяльності, створює передумови для забезпечення безсторонності комісії як органу та сприяє кінець кінців довірі суспільства до результатів виборів та легітимності виборчого органу.

9.5.3. Особливості партійного способу формування складу виборчих комісій

У межах партійного шляху формування складу органів адміністрування виборів можливі два підходи. Один із них передбачає, що нормативно встановлюється лише нижня межа кількісного складу виборчих комісій, і всі кандидатури, належно подані уповноваженими суб'єктами, стають членами відповідної комісії. Вперше такий підхід був реалізований Законом «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р.; в умовах великої кількості кандидатів на пост Президента України під час виборів 2004 р. це

призвело до дещо роздутого складу комісій, які включали 40 і навіть більше членів⁵¹. Зазначимо, що на цих виборах балотувалося 26 кандидатів; кожен з них мав право подати до складу кожної територіальної виборчої комісії по дві кандидатури, і всі подані кандидатури включалися до складу комісії (частини третя та четверта статті 23 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2004 р. [767]).

Чинна редакція Закону «Про вибори Президента України» зберегла підхід, в рамках якого верхня межа кількісного складу виборчих комісій не встановлюється⁵²; проте кількість кандидатур, які може подавати кандидат, зменшена до однієї до кожної виборчої комісії. Тому при 23 кандидатах на пост Президента України під час виборів 2014 р. кількість членів окружних виборчих комісій не перевищувала 20 осіб [587].

Проте на парламентських виборах кількість партій – суб'єктів виборчого процесу (а отже, суб'єктів подання кандидатур до складу виборчих комісій) значно більша; з часу запровадження «партійного» способу формування складу виборчих комісій Законом «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. ця кількість стосовно окружних виборчих комісій змінювалася від 38 під час виборів 2002 р. до 87 під час виборів 2012 р.⁵³ Така велика кількість партій – суб'єктів подання кандидатур під час виборів 2012 р. пояснювалася, зокрема, тим⁵⁴, що в умовах виборчої системи «паралельного змішування» Закон «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. надавав статус суб'єкта виборчого процесу, а отже, і право вносити кандидатури до складу окружних виборчих комісій, політичній партії, «що висунула кандидата у депутати» (пункт 3 статті 12, пункт 2 частини другої статті 27 [733]); таким чином, партія, яка висунула одного кандидата в одному виборчому окрузі, могла подавати кандидатури до всіх окружних і дільничних виборчих комісій. Чинна редакція Закону «Про вибори народних депутатів України» обмежила суб'єкта подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій лише до політичних партій, «кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі» (пункт 2 частини другої статті 27 [734]); таких партій під час виборів 2014 р. було 29. Однак навіть при такій кількості суб'єктів подання кандидатур для забезпечення працездатності комісій законодавець був змушений встановити верхню межу кількісного складу виборчих комісій⁵⁵. Тим більше це стосується дільничних виборчих комісій, до суб'єктів подання кандидатур до складу яких віднесені також кандидати, зареєстровані у відповідному одномандатному виборчому окрузі (частина четверта статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Це неминуче має наслідком інший підхід, за якого подання кандидатури уповноваженим суб'єктом не гарантує включення такої особи до складу виборчої комісії, якщо кількість кандидатур, внесених усіма суб'єктами, перевищує встановлену верхню межу кількісного складу комісії. У цьому випадку питання про визначення тих, хто включається до складу комісії, вирішується шляхом жеребкування (частина третя статті 27, частина п'ята статті 28 Закону «Про вибори народних депута-

⁵¹ Так, наприклад, станом на 31.10.2004 р. територіальна виборча комісія (ТВО) виборчого округу № 1 (АРК) мала у своєму складі 44 особи, ТВО виборчого округу № 31 (м. Дніпропетровськ) – 41 особу; ТВО виборчого округу № 120 (м. Львів) – 42 особи, ТВО виборчого округу № 216 (м. Київ) – 46 осіб [1102].

⁵² Запровадження верхньої межі кількісного складу виборчих комісій на президентських виборах неодмінно створило б умови для невключення деяких із внесених кандидатур, а отже, призвело б до нерівних можливостей для різних кандидатів на пост Президента України і, таким чином, до порушення принципу рівного виборчого права, який стосовно пасивного виборчого права має дотримуватися строго і в повному обсязі.

⁵³ 1998 рік – 43 партії та блоки, 2002 рік – 38 партій та блоків, 2006 рік – 45 партій та блоків, 2007 рік – 20 партій та блоків, 2012 рік – 87 партій, 2014 рік – 52 партії (за відомостями ЦВК).

⁵⁴ Слід також взяти до уваги, що з 2011 р. почала застосовуватися норма частини першої статті 24 Закону «Про політичні партії в Україні» [822], яка передбачає анулювання реєстрації партії у разі невисування нею кандидатів на загальнонаціональних виборах протягом 10 років, а отже, стимулює політичні партії до участі у виборах.

⁵⁵ Нагадаємо, що стосовно номінаційного виборчого права, носієм якого є політичні партії, допускається застосування вимоги пропорційної рівності.

тів України» [734], абзац третій частини третьої статті 22, абзац третій частини першої статті 23 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Слід звернути увагу, що прийняття одного з описаних вище двох підходів до формування складу виборчих комісій – із включенням усіх правомірно поданих кандидатур чи з обмеженням кількісного складу, що передбачає застосування механізму жеребкування – має наслідком зміну змісту права уповноважених суб'єктів (кандидатів та партій) щодо участі у формуванні складу виборчих органів. У першому випадку (включення усіх поданих кандидатур) зміст відповідного права таких суб'єктів полягає у можливості *мати* свого «представника»⁵⁶ у складі кожної виборчої комісії, що проводить відповідні вибори; у другому випадку мова йде про можливість *пропонувати* свого «представника» до складу комісії без гарантії *мати* такого представника.

Отже, безсторонність виборчої комісії забезпечується через рівність можливостей конкурентних суб'єктів (кандидатів чи політичних партій) щодо подання кандидатур до її складу. Така рівність є складовою вимог принципу рівного виборчого права в аспекті відповідно пасивного чи номінаційного права (див. підрозділи 3.3, 3.4). Право подання кожним суб'єктом рівної кількості кандидатур (як правило, по одній), навіть із врахуванням відсутності гарантій їх включення до складу комісії у випадку застосування процедури жеребкування, покликана виключити можливість (за відсутності правопорушень чи зловживань) утворення «зацікавленої» (небезсторонньої) більшості складу виборчої комісії⁵⁷.

«Партійний» спосіб формування виборчих комісій час від часу породжує ще одну проблему, пов'язану з великою кількістю таких комісій, а отже, з потребою залучення великої кількості громадян-виборців до роботи у виборчих комісіях. Практика проведення парламентських виборів засвідчує, що далеко не всі політичні партії, які висувують кандидатів на виборах, спроможні повною мірою скористатися своїм правом на подання кандидатур до складу виборчих комісій. Особливо гостра ситуація склалася була під час виборів 2006 р. За свідченням М. Мельника, «приблизно за три тижні до дня голосування з утворенням та функціонуванням дільничних виборчих комісій склалася ситуація, яка поставила під реальну загрозу проведення виборів 26 березня 2006 року на правових засадах, з дотриманням передбачених законом виборчих процедур, з належним забезпеченням конституційних виборчих прав громадян... Практично в усіх територіальних виборчих округах багато дільничних виборчих комісій не могли розпочати свою роботу через відсутність легітимного (мінімально необхідного) складу комісій» [527, с.26, 27]. На виборах 2012 р. ця проблема не була відчутною через різке збільшення кількості партій – суб'єктів виборчого процесу та надання права подавати кандидатури до складу

⁵⁶ Слово «представник» у цьому контексті не означає представництва відповідного суб'єкта, як його прийнято розуміти у правовому сенсі. Член комісії, включений до її складу за поданням певного суб'єкта, не здійснює представництва цього суб'єкта у комісії; за зауваженням П. Гаррона, «політично призначена комісія не є або принаймні не повинна бути органом, що складається із представників політичних партій, які голосують відповідно до інструкцій» [153, с.53]. Представництво суб'єктів виборчого процесу реалізується через інших осіб, які є представниками у правовому значенні, – уповноважених представників, довірених чи уповноважених осіб. Тим не менше певний правовий зв'язок між членом комісії та суб'єктом його подання існує. Так, наприклад, суб'єкт подання може на власний розсуд ініціювати заміну члена комісії (тобто відкликати члена комісії, включеного до її складу за його поданням, і внести іншу кандидатуру; див. пункт 2 частини третьої статті 37 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], пункт 2 частини четвертої статті 30 Закону «Про вибори Президента України» [739], пункт 2 частини четвертої статті 29 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Проте термін «представник» стосовно члена виборчої комісії, хоча й не зовсім коректний, однак у зрозумілому сенсі використовується у законодавстві (див., наприклад, частину першу статті 93 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину дев'яту статті 82 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

⁵⁷ На жаль, на практиці ситуація ускладнюється через явище *зловживання правом* на подання кандидатур до складу комісій з боку т. зв. «технічних» кандидатів чи партій, які виступають в ролі «сателітів» впливових суб'єктів, тим самим створюючи їм неправомірні переваги.

дільничних виборчих комісій кандидатам, зареєстрованим в одномандатних округах. Однак уже на позачергових виборах Президента України 2014 р. ситуація повторилася [89, с.73].

Під час президентських виборів цю проблему можна пояснити тим, що кандидати-самовисуванці не мають достатнього людського резерву, оскільки, як правило, не можуть опертися на кадровий потенціал політичних партій. Однак і партії далеко не завжди спроможні впоратися з таким завданням. Дослідники пов'язують цю проблему з недостатньою кадровою розвинутістю політичних партій, які виявилися не готовими забезпечити своїми представниками виборчі комісії [542, с.66]. У зв'язку з тим, що неподання належної кількості кандидатур до складу виборчих комісій ставить під загрозу належну організацію виборів, з'являються пропозиції розглядати подання кандидатур до складу виборчих комісій не як право політичних партій, а як їх обов'язок. Так, наприклад, В. Полевий пропонує застосовувати до партій, які не виконують такий обов'язок, «санкції у вигляді попередження партії або ж рішення про втрату права на висунення кандидатів на роботу в комісіях» [657, с.54]. Такі ідеї, хоча й не в такій формі, не позбавлені певного сенсу. Чинним законодавством не передбачена відповідальність партії в разі, якщо вона не забезпечує подання певної кількості кандидатур до складу виборчих комісій. Однак доцільно мати на увазі, що підготовка партійних кадрів, у тому числі для забезпечення потреб партії під час виборів, належить до статутної (внутрішньо-організаційної) діяльності політичних партій (див., зокрема, [364, с.62-63]). Тому партії мають певний (принаймні політичний) обов'язок забезпечити таку підготовку. У зв'язку з запровадженням в Україні бюджетного фінансування статутної діяльності політичних партій (див. пункт 1 статті 17¹ Закону «Про політичні партії в Україні» [822]), можливою санкцією за порушення цього обов'язку могло б бути зменшення обсягу такого бюджетного фінансування.

Вітчизняне виборче законодавство передбачило деякі механізми компенсації нездатності деяких політичних партій чи кандидатів подати необхідну кількість кандидатур до складу виборчих комісій.

По-перше, законодавець виходить із презумпції, що парламентські партії мають достатньо розвинуту партійну структуру і здатні сформувавши своє подання у повному обсязі. У зв'язку з цим кандидатури, подані партіями, які мають власну фракцію у поточному скликанні Верховної Ради України, включаються до складу виборчих комісій без жеребкування, при чому цей механізм (з дещо сумнівною аргументацією) поширюється не лише на парламентські, але й на місцеві вибори (частина третя статті 27, частина п'ята статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], абзац другий частини третьої статті 22, абзац четвертий частини першої статті 23 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Вважається також, що внаслідок політичної структурованості Верховної Ради України (наявність парламентської більшості та парламентської опозиції) такий припис гарантує включення до складу комісій представників конкурентних політичних сил і, таким чином, сприяє безсторонності виборчих комісій.

По-друге, у ситуації відсутності необхідної кількості подань повноваження запропонувати кандидатури у кількості, потрібній для формування мінімального складу комісії, надається голові виборчої комісії вищого рівня, котра формує склад (частина восьма статті 27, частина восьма статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина п'ята статті 23, частина восьма статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина сімнадцята статті 22, частина дев'ята статті 23 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Обидва додаткові заходи привносять специфічні риси у партійний спосіб формування складу виборчих комісій. Особливо це стосується другого із зазначених заходів. Включення до складу комісій кандидатур за дискреційним поданням самого суб'єкта формування складу комісій деформує ідею партійного способу формування складу орга-

нів адміністрування виборів, означає відхід від партійного способу певною мірою в бік урядового та/або експертного. З іншого боку, це створює можливості надання переваг тим чи іншим суб'єктам виборчого процесу стосовно «представництва» у складі виборчих комісій. Однак, тим не менше, не бачимо підстав відмовлятися від цього механізму, який застосовується лише тоді, коли партії – суб'єкти виборчого процесу виявляються неспроможними забезпечити формування необхідного кількісного складу виборчих комісій, і, таким чином, служить запобіжником проти потенційного паралічу виборчого процесу через недієздатні виборчі комісії.

Що стосується першого заходу (гарантованого представництва у комісіях парламентських партій), він зазнав певної критики з боку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ як крок, спрямований на обмеження «плюралізму в органах проведення виборів» [1053, с.333]. Згодом така ж критика була повторена в Остаточному звіті Місії міжнародного спостереження на парламентських виборах 2014 р. з посиланням на Кодекс належної практики у виборчих справах (див. [621, с.10]).

Вважаємо, що таку критику не можна вважати достатньо обґрунтованою. Пункт «е» розділу II.3.1 Кодексу належної практики у виборчих справах, на який посилається звіт Місії спостереження, стверджує: «Політичні партії мають бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях... Рівність може тлумачитися як абсолютна або пропорційна» (курсив наш. – Ю.К.); Пояснювальна доповідь до Кодексу роз'яснює, що пропорційна рівність означає, що враховуються «результати, отримані цими партіями на попередніх виборах» [636, с.151, 170]. Таким чином, гарантування парламентським партіям включення номінованих ними кандидатур поряд із жеребкуванням кандидатур, поданих іншими партіями – суб'єктами висування кандидатів, є проявом *пропорційної рівності* з урахуванням результатів попередніх виборів (більш детально ця проблема розглянута в контексті рівності суб'єктів номінаційного виборчого права вище; див. підрозділ 3.4).

Порівнюючи способи формування органів адміністрування виборів в Україні, Росії та Польщі, слід відзначити як елементи їх подібності, так і принципові відмінності.

У Росії порядок формування виборчих комісій усіх рівнів (крім ЦВК РФ) приблизно однаковий і відрізняється в основному суб'єктом їх утворення. Так, виборчі комісії суб'єктів федерації формуються двома суб'єктами – законодавчим (представницьким) органом та вищою посадовою особою («губернатором») суб'єкта федерації, кожен з яких призначає половину складу комісії (частина шоста статті 23 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Формування складу муніципальної виборчої комісії здійснюється відповідним муніципальним представницьким органом (частина сьома статті 24 того ж Федерального закону). Округна виборча комісія з виборів депутатів Державної Думи формується виборчою комісією суб'єкта федерації (частина четверта статті 21 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної думи...» [575]); тою ж комісією формуються територіальні виборчі комісії (частина шоста статті 26 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]), а останні, у свою чергу, формують дільничні виборчі комісії (частина перша статті 27 того ж Федерального закону). Таким чином, складна п'ятиланкова система виборчих комісій Російської Федерації формується «по вертикалі» не в цілому, а лише на рівні, нижчому від суб'єкта федерації.

Істотно відрізняються також суб'єкти подання кандидатур до складу виборчих комісій.

З одного боку, кандидатури до складу⁵⁸ цих комісій можуть подавати політичні партії, представлені у Державній Думі, у представницькому органі суб'єкта федерації чи в муніципальному представницькому органі («парламентські партії»), а також «інші політичні

⁵⁸ Природно вважати, що в Росії склад виборчої комісії – це сукупність «членів виборчої комісії з правом вирішального голосу» (частина перша статті 29 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]); «члени виборчої комісії з правом дорадчого голосу» (частина двадцять друга тої ж статті) за статусом подібні до уповноважених представників (довіrenих осіб) чи офіційних спостерігачів, передбачених вітчизняним виборчим правом.

партії та інші громадські об'єднання» (частини перша та друга статті 22 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Однак представники парламентських партій повинні обов'язково бути включені до складу відповідних комісій (частина сьома статті 23, частина восьма статті 24, частина сьома статті 25, частина сьома статті 26, частина п'ята статті 28 того ж Федерального закону); що стосується пропозицій інших партій та громадських об'єднань, доля внесених ними кандидатур законодавством не регулюється і перебуває повністю в межах дискреції суб'єкта утворення виборчої комісії.

З іншого боку, кандидатури, включені за поданнями партій, інших виборчих чи громадських об'єднань, повинні складати «не менше половини» від кількості членів виборчої комісії (частина сьома статті 23, частина восьма статті 24, частина сьома статті 25, частина сьома статті 26, частина п'ята статті 27 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). З огляду положення частини четвертої статті 22 зазначеного Федерального закону, відповідно до якого зазначені суб'єкти можуть «пропонувати одночасно декілька кандидатур для призначення до складу однієї комісії», а «в комісію за пропозицією кожної політичної партії, кожного виборчого об'єднання, іншого громадського об'єднання може бути призначено не більше одного члена комісії з правом вирішального голосу», виникає природне запитання, звідки беруться інші кандидатури до складу виборчої комісії. Цитований Федеральний закон не дає відповіді на це питання; винятком є формування складу дільничної виборчої комісії, де прямо передбачено, що її склад формується на підставі пропозицій політичних партій та інших громадських об'єднань, «а також пропозицій представницького органу муніципального утворення, зборів виборців за місцем проживання, роботи, служби, навчання». При цьому кількість пропозицій, які вносяться цими суб'єктами, не обмежується (частина четверта статті 27 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]). Пояснити відмінність підходів до формування дільничних та усіх інших виборчих комісій складно.

Достатньо повну відповідь містять «Методичні рекомендації про порядок формування територіальних виборчих комісій, виборчих комісій муніципальних утворень, окружних та дільничних виборчих комісій», затверджені Постановою ЦВК РФ № 192/1337-5 від 17.02.2010 р.. Встановлений пунктом 1.2 зазначених Методичних рекомендацій перелік суб'єктів, уповноважених пропонувати кандидатури до складу виборчих комісій, включає:

а) політичні партії, а також регіональні відділення та інші структурні підрозділи політичної партії...;

б) інші громадські об'єднання, утворені у будь-якій організаційно-правовій формі...;

в) виборчі об'єднання, які не є політичними партіями і які висунули списки кандидатів, допущені до розподілу депутатських мандатів у представницькому органі муніципального утворення скликання, діючого на момент внесення зазначених пропозицій;

г) збори виборців за місцем проживання, роботи, служби, навчання...;

д) представницький орган муніципального утворення (за винятком... формування відповідних виборчих комісій муніципального утворення);

е) при формуванні територіальної виборчої комісії – територіальна виборча комісія попереднього складу;

ж) при формуванні виборчої комісії муніципального утворення – виборча комісія суб'єкта Російської Федерації, виборча комісія муніципального утворення попереднього складу...» [578].

Зазначені Методичні рекомендації також наголошують, що «закон не встановлює пріоритетів серед суб'єктів права внесення пропозицій щодо кандидатур до складу виборчих комісій»; тому у випадку, коли кількість кандидатур, запропонованих політичними партіями та іншими виборчими об'єднаннями, перевищує половину від установленної кількості

кості членів відповідної комісії⁵⁹, критерієм відбору кандидатур з числа запропонованих виступає «професійна підготованість до виконання повноважень члена виборчої комісії з правом вирішального голосу (наявність освіти, досвіду роботи і т. п.)» (пункт 4.4 Методичних рекомендацій [578]). Такий критерій, з одного боку, спрямований на підтримку відповідного рівня професіоналізму в діяльності виборчої комісії; однак, з іншого боку, оціночний характер критеріїв відбору надає надмірну дискрецію суб'єктам формування складу комісій і відкриває можливості для свавільного відхилення кандидатур, поданих «небажаними» суб'єктами.

Зауважимо, що тут ми маємо випадок нормативного регулювання важливих виборчих праввідносин підзаконним актом *рекомендаційного* характеру⁶⁰, адресованого, взагалі кажучи виборчим комісіям; однак цей акт *визначає* коло суб'єктів, уповноважених вносити пропозиції щодо кандидатур членів виборчих комісій, і критерії включення поданих осіб до складу комісій. Більше того, зазначені Методичні рекомендації встановлюють норму, відсутню у Федеральному законі «Про основні гарантії...», відповідно до якої «політична партія, інше виборче об'єднання не вправі пропонувати одночасно декілька кандидатур для призначення до складу однієї виборчої комісії» (пункт 3.2 Методичних рекомендацій [578]), тобто на підзаконному рівні визначають обсяг права суб'єктів внесення пропозиції.

Таким чином, не лише політичні партії – суб'єкти виборчого процесу (їх російське законодавство взагалі не згадує) чи кандидати, але й політичні партії взагалі не є єдиними суб'єктами «подання пропозицій» щодо членів виборчих комісій. У зв'язку з цим прийнятий у Російській Федерації спосіб формування виборчих комісій не можна кваліфікувати як «партійний»; він є певним поєднанням елементів партійного способу з експертним та навіть урядовим⁶¹.

Підкреслимо також понятійний апарат, застосований у цьому відношенні російським виборчим правом: уповноважені суб'єкти «вносять пропозиції» щодо членів комісії або «рекомендують» відповідні кандидатури; остаточне рішення *дискреційного характеру* приймає суб'єкт утворення виборчої комісії (реалізується власний розсуд зазначеного суб'єкта, кого із числа запропонованих кандидатур включати до складу комісії, а кого ні). Це принципово відрізняється від вітчизняного підходу, в рамках якого відповідні суб'єкти «вносять подання», а кандидатури, які відповідають вимогам закону, можуть бути відхилені лише через процедуру жеребкування; суб'єкт утворення комісії при цьому не має жодної дискреції щодо відбору кандидатур.

⁵⁹ Тут Методичні рекомендації істотно «підправляють» припис закону: відповідно до положень частини сьомої статті 23, частини сьомої статті 25, частини сьомої статті 26, частини п'ятої статті 27 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], до складу відповідної виборчої комісії повинно включатися «*не менше* [курсив наш. – Ю.К.] однієї другої від загального числа членів» відповідної комісії за поданням партій та інших виборчих об'єднань, тобто за законом така кількість *може бути і більшою* від половини складу. Частина п'ята статті 22 зазначеного закону встановлює, що «державні та муніципальні службовці *не можуть складати більше ніж одна друга* від загального числа членів виборчої комісії», тобто можуть складати і *менше від половини* складу. Цитоване положення Методичних рекомендацій зводить співвідношення двох категорій членів комісій до рівного (по половині складу).

⁶⁰ ЦВК РФ має повноваження «надавати правову, методичну, організаційно-технічну допомогу комісіям» (пункт «є» частини дев'ятої статті 21 Федерального закону «Про основні гарантії...» [582]), а також «в межах своєї компетенції вправі видавати інструкції з питань однакового застосування цього Федерального закону, обов'язкові для виконання» (частина тринадцята статті 21 того ж Федерального закону). Ми не беремося судити, чи в рамках російської правової доктрини цитовані вище «Методичні рекомендації» є формою надання методичної допомоги виборчим комісіям, чи «інструкцією, обов'язковою для виконання».

⁶¹ Відповідно до частини п'ятої статті 22 Федерального закону «Про основні гарантії...», державні та муніципальні службовці можуть складати до половини від загальної кількості членів виборчої комісії [582]; цей аспект більш детально розглянуто нижче у контексті принципу професіоналізму у його взаємодії з принципами незалежності та безсторонності виборчих комісій (див. підрозділ 9.5).

У зв'язку з цим підкреслимо, що члени комісій, кандидатури яких «пропонувалися» політичними партіями (чи іншими суб'єктами), правового зв'язку з суб'єктами їх рекомендації не мають. Російські науковці при цьому звертають увагу на членство таких осіб у партіях, а не на суб'єкта внесення рекомендації. Так, Є. Колюшин зауважує: «Законодавство не вважає члена політичної партії, який входить до комісії, представником цієї партії» [398, с.118]. Підкреслимо, що у розуміння вислову «не є представником» тут вкладається зовсім інший зміст порівняно з описаним вище, характерним для вітчизняного виборчого права: по суті, визнається, що кандидатура, рекомендована одним суб'єктом, може представляти інтереси іншого суб'єкта. Так, науковець відзначає, що «пряме представництво від політичної партії “Єдина Росія” у виборчих комісіях одним членом фактично доповнюється представництвом багатьох інших членів комісії, які є членами цієї партії, але рекомендовані до складу комісії іншими суб'єктами висування» [398, с.118]. Очевидно, що такий підхід до формування складу не гарантує безсторонності виборчої комісії.

Зовсім інший підхід до формування виборчих комісій прийнятий у Польщі. Вищі рівні виборчих комісій (Державна виборча комісія, окружні та районні виборчі комісії) формуються із суддів; судді також призначаються на посади виборчих комісарів. Як уже зазначалося, до складу Державної виборчої комісії входять по три судді Конституційного трибуналу, Верховного суду і Вищого адміністративного суду, призначені Президентом Польщі за поданнями голів зазначених судів; до складу окружних та районних виборчих комісій входять судді будь-яких судів, подані міністром юстиції (статті 157, 170 та 174 Виборчого кодексу Польщі [1380]). Як стверджує А. Сокаля, посилаючись на аналіз С. Гебетнера, при формуванні складу цих комісій Державна виборча комісія не є безумовно пов'язана поданням міністра юстиції, що «дещо пом'якшує певні потенційні загрози спроб його втручання у склади комісій» [1437, с.111]. Принципово інший спосіб формування цих комісій не дає підстав до порівнянь.

Територіальні комісії місцевих виборів (воєводські, повітові і гмінні), а також дільничні виборчі комісії формуються у Польщі шляхом, істотно подібним до того, який застосовується в Україні⁶². Кандидатури до складу цих комісій подають уповноважені представники виборчих комітетів (суб'єктів висування кандидатів на відповідних виборах) – по одному до кожної комісії. Таким чином, право подання кандидатур до виборчих комісій, які формуються не судовим шляхом, мають виключно суб'єкти висування кандидатів на відповідних виборах (право, пов'язане з номінаційним виборчим правом); кандидати (суб'єкти пасивного виборчого права) не мають права подання кандидатур до складу виборчих комісій. У разі, коли кількість поданих кандидатур перевищує верхню межу кількісного складу, серед усіх внесених кандидатур проводиться жеребкування⁶³ (статті 178, 182 Виборчого кодексу [1380]). У цьому сенсі забезпечена повна (а не пропорційна) рівність усіх виборчих комітетів – суб'єктів подання кандидатур.

Склад територіальної комісії формується відповідним виборчим комісаром. Однак і тут зберігається елемент судового підходу: головою воєводської чи повітової (міської) виборчої комісії обов'язково є суддя, визначений головою місцевого окружного суду, а не виборчим комітетом; ця кандидатура жеребкуванню не підлягає. Як зазначає А. Сокаля, «таке розв'язання

⁶² Зазначимо, однак, що польські правознавці, кваліфікуючи спосіб формування цих комісій, акцентують на тій обставині, що ці комісії формуються «з виборців» [1438, s.150; 1439, s.144, 253] чи навіть «є репрезентацією виборців» [1381, s.431]. Цей аспект формування виборчих комісій розглядається нижче у зв'язку з принципом професіоналізму (див. підрозділ 9.5.2).

⁶³ Жеребкування серед кандидатур, запропонованих до складу виборчих комісій нижчого рівня, було запроваджене у Польщі у 1990-х роках разом із наданням права подання кандидатур партіям і громадським організаціям. Попередній механізм, за яким кандидатури підбиралися суб'єктом утворення комісії, як засвідчує Є. Бучковський, призводили до переваги одного політичного напрямку і не сприяли їх безсторонності й аполітичності [1252, s.38]. Дослідник водночас висловлює небезпідставні сумніви, чи у заполітизованому виборчому процесі жеребкування буде об'єктивним; за його спостереженням, «“сліпий жереб” досить часто визначав до складу дільничних комісій представників тільки одного політичного угруповання» [1253, s.235].

продиктоване необхідністю забезпечення мериторично належного («фахового») керівництва діяльністю комісії» [1437, s.185] (див. також [1381, s.433]).

Склад дільничної виборчої комісії на загальнонаціональних виборах формує вїт (посадова особа місцевого самоврядування, що є аналогом сільського селищного, міського голови); таким чином, тут маємо ситуацію залучення суб'єкта місцевого самоврядування до виконання загальнодержавних функцій⁶⁴. На місцевих виборах дільничні виборчі комісії утворюються відповідною територіальною виборчою комісією; відмова від формування дільничної комісії вїтом гміни у цьому випадку має за мету «посилення незалежності таких комісій і, що звідси випливає, їх об'єктивності» [1381, s.444], а також дозволяє вїту «уникнути спокус щодо впливу на результати голосування чи закидів у таких впливах» [1437, s.202]. В обох випадках до складу дільничної комісії обов'язково включається одна особа, визначена вїтом з числа службовців місцевого самоврядування гміни. Вважається, що така особа, будучи членом комісії, надаватиме комісії фахову допомогу у здійсненні її повноважень [1381, s.444].; однак, як засвідчує практика проведення виборів, вплив цього члена комісії на її діяльність не надто велика [1437, s.206].

Таким чином, можна стверджувати, що навіть у випадку формування виборчих комісій «з виборців» польське виборче право встановлює змішаний спосіб визначення їх складу – або «судово-партійний», або «урядово-партійний» (залежно від того, чи до складу обов'язково включається суддя, чи службовець місцевого самоврядування). Хоча припускається, що при цьому приділено увагу дотриманню принципів незалежності та безсторонності комісій, вважаємо, що безпосереднє запозичення такого досвіду в умовах України було б недоцільним.

Порівнюючи підходи до формування складу виборчих комісій, які застосовуються в Україні, Росії та Польщі, можна стверджувати, що вони дещо відрізняються не лише методами, але й цілями. Вітчизняний підхід спрямований на забезпечення незалежності та безсторонності виборчих комісій через заборону участі у складі комісій посадових осіб суб'єктів владних повноважень та через представленість конкурентних суб'єктів виборчого процесу – кандидатів та партій, що покликано забезпечити (через збалансованість взаємно конкурентних інтересів) безсторонність такого органу як цілого. Російський підхід більше спрямований на створення умов для відкритості та прозорості діяльності виборчих комісій шляхом гарантованої присутності членів комісії з правом дорадчого голосу, які представляють виборчих конкурентів – політичні партії чи кандидатів, однак не гарантує ані незалежності (через участь у складі комісії значної кількості державних чи муніципальних службовців), ані безсторонності (через відсутність гарантії представництва конкурентних суб'єктів, які б забезпечували взаємний внутрішній контроль). Польський підхід є змішаним і, незважаючи на близькість в окремих випадках до вітчизняного, тим не менше істотно спирається на участь у складі комісії суддів або службовців органів влади. Порівнюючи ці підходи, слід мати на увазі слушне спостереження одного з європейських політичних діячів: «правляча більшість не може монополізувати владу у ... виборчих комісіях, оскільки будь-яка монополія є джерелом зловживань!» [1298, p.33].

9.5.4. Право бути членом виборчої комісії і спроможність суб'єкта подання в аспекті вимог професіоналізму

Урядовий, судовий та експертний шляхи формування складу колегіальних органів адміністрування виборів забезпечують певні (хоча не завжди достатні) гарантії належної компетентності і професійності членів цих органів (щоправда, часом ціною недостатнього дотримання принципів незалежності та безсторонності). *Партійний спосіб* формування

⁶⁴ Польська доктрина місцевого самоврядування не вважає місцеве самоврядування «недержавною владою»; його визнають «неурядовою адміністрацією» (див. [1393, s.4]).

виборчих комісій, прийнятий в Україні і найбільш поширений у пострадянських державах та деяких інших «нових» демократіях, означає, що виборчі комісії формуються з числа виборців, кандидатури яких внесені відповідними суб'єктами подання. Таким чином, можливість особи бути членом виборчої комісії пов'язується з володінням нею активним виборчим правом. Однак лише в Україні така можливість кваліфікується як *суб'єктивне право, похідне від права голосу*⁶⁵.

Було б хибним розглядати право бути членом виборчої комісії як одну з правових можливостей, що належать безпосередньо до змісту активного виборчого права⁶⁶ (тобто ототожнювати право голосу і право бути членом виборчої комісії), оскільки таке ототожнення забороняло б будь-які обмеження носія цього права з огляду на принципи загального та рівного виборчого права. Проте такі додаткові (порівняно із загальним правом голосу) обмеження суб'єкта цього похідного права застосовуються; вони необхідні саме з огляду на забезпечення основних принципів виборчого права та дотримання зазначених вище принципів інституту органів адміністрування виборів, передусім на забезпечення незалежності виборчих комісій та їх безсторонності.

Обмеження кола суб'єктів права бути членами виборчих комісій встановлені, зокрема, частинами третьою – п'ятою статті 26 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]; аналогічні обмеження передбачені частиною сьомою статті 23 та частиною десятою статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739], частинами третьою та четвертою статті 21 Закону «Про місцеві вибори» [808].

Законодавчі обмеження права бути членом виборчої комісії можна розділити на три групи. *Перша* з них забороняє членство більш ніж в одній виборчій комісії на тих же виборах, а також суміщення статусу члена виборчої комісії зі статусом іншого суб'єкта (представника суб'єкта) виборчого процесу – кандидата, офіційного спостерігача, довіреної чи уповноваженої особи. Такі обмеження традиційно передбачені вітчизняним виборчим законодавством, починаючи з Закону «Про вибори народних депутатів України» 1993 р. (див. частину першу статті 19 [728]). Можна стверджувати, що ці обмеження спрямовані на сприяння безсторонності виборчих комісій, виключення можливості прямого тиску зацікавлених членів комісії на виборців чи інших членів комісії. В аспекті права бути членом виборчої комісії вони відіграють роль, аналогічну інституту несумісності, і, по суті, не можуть розглядатися як обмеження кола суб'єктів відповідного права (оскільки усунення перешкоди у користуванні цим правом залежить від волі відповідного суб'єкта).

Друга група законодавчих обмежень спрямована на забезпечення незалежності виборчих комісій від інших органів влади і тим самим дійсно *обмежує коло суб'єктів права* бути членом виборчої комісії. Так, членами виборчої комісії не можуть бути посадові та службові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Хоча зазначені особи є виборцями, а отже, суб'єктами права голосу, права бути членами виборчих комісій вони не мають. Щоправда, переліки осіб, які не мають права бути членами виборчих комісій, у різних виборчих законах відрізняються. Так, наприклад, частина третя статті 26 Закону «Про вибори народних депутатів України» передбачає відсутність цього права також для працівників судів та правоохоронних органів [734], тоді як Закон «Про вибори Президента України» такого обмеження не встановлює. У свою чергу, частина третя статті 21 Закону «Про місцеві вибори» позбавляє такого права суддів і працівників судів, військовослужбовців і пра-

⁶⁵ О. Бакумов називає це «можливістю пропонувати себе на посаду члена відповідної виборчої комісії суб'єктам подання кандидатур» [40, с.19]. Таке розуміння підкреслює «пасивний» характер права бути членом виборчої комісії, яке не може бути реалізоване без одночасного волевиявлення «суб'єкта подання кандидатур».

⁶⁶ Віднесення правової можливості бути членом виборчої комісії до змісту активного виборчого права та загального статусу виборця характерне для представників російської доктрини виборчого права (див., наприклад, [58, с.650; 906, с.267]).

цівників правоохоронних органів [808]. Виходячи із спільної природи правовідносин, пов'язаних із формуванням складу виборчих комісій, на будь-яких виборах, слід визнати такі розходження законодавчого регулювання необґрунтованими. Очевидно, обмеження права бути членом виборчої комісії повинні бути уніфіковані.

До цієї ж групи слід віднести дещо іншу за своїм обсягом, однак подібну за походженням заборону щодо членства у дільничній виборчій комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної в стаціонарному лікувальному закладі або в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, працівників відповідного закладу або установи. Така заборона спрямована на створення умов для вільного волевиявлення виборців, які перебувають у відповідному закладі чи установі (тобто забезпечення принципу вільних виборів); у зв'язку з цим працівникам зазначених закладів чи установ не забороняється бути членами інших виборчих комісій.

Третя група обмежень є своєрідним моральним цензом (цензом «законослухняності») щодо права бути членом виборчої комісії: такого права позбавлені «громадяни, які утримуються в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах або мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку» (частина третя статті 26 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); відповідні норми інших виборчих законів доповнюють цю підставу також судимістю за вчинення корупційних злочинів⁶⁷ (частина сьома статті 23 та частина десята статті 24 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина третя статті 21 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Зауважимо водночас, що у такому обмеженні присутній певною мірою й *організаційний аспект*⁶⁸: особи, які перебувають у слідчих ізоляторах, тобто не засуджені (а отже, які відповідно до статті 62 Конституції [432], вважаються невинуватими у вчиненні злочину і, природно, не мають судимості), хоча й не підлягають обмеженню «морального цензу», не можуть брати участь у роботі виборчих комісій внаслідок режиму їх перебування у такій установі.

Звернемо увагу на зміну формулювання щодо критерію судимості: починаючи з Закону «Про вибори народних депутатів України» 2011 р. [733], дискваліфікація щодо права бути членом виборчої комісії пов'язується з судимістю саме за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян. Попередні редакції виборчих законів передбачали дискваліфікацію за наявності судимості «за вчинення умисного злочину» (див. частину другу Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737], частину третю статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р. [765]). Таким чином, за чинною редакцією наявність судимості за вчинення злочину середньої тяжкості⁶⁹ надає особі право стати членом виборчої комісії одразу після відбуття покарання. У зміні підходу відіграла роль аналогія з обмеженням пасивного виборчого права, щодо якого висловлювалися наполегливі рекомендації представників авторитетних міжнародних організацій (див. [1077]). Виходячи із правових ознак стану судимості (див., наприклад, [560, с.199]), вважаємо таке послаблення «морального цензу» щодо права бути членом виборчої комісії недостатньо обґрунтованим (надмірно «ліберальним»).

Пов'язання права бути членом виборчої комісії з наявністю права голосу допускає дві можливі інтерпретації окреслення суб'єкта цього права (з урахуванням розглянутих вище обмежень). Зазначене право може вважатися похідним від *статусу виборця* як публічно

⁶⁷ Це ще один приклад нормативних приписів різних виборчих законів, які вимагають уніфікації.

⁶⁸ У цьому аспекті формулювання відповідного припису більш точне, аніж формулювання щодо морального цензу стосовно пасивного виборчого права, що міститься у статті 76 Конституції [432].

⁶⁹ Для злочинів середньої тяжкості встановлено покарання до п'яти років позбавлення волі; див. частину третю статті 12 Кримінального кодексу України [461].

дієздатного громадянина (тобто від активного права голосу «взагалі», у сенсі статті 70 Конституції) або від *права голосу на відповідних виборах* (тобто від «конкретного» права голосу; див. підрозділ 2.3.7). Оскільки на загальнонаціональних виборах «конкретне» право голосу мають усі публічно дієздатні громадяни, ця різниця може знайти свій вияв лише на місцевих виборах. Законодавство України про місцеві вибори традиційно⁷⁰ реалізує другий підхід; спочатку більш розширено (Закон про місцеві вибори 1998 р. пов'язував право бути членом виборчої комісії із *проживанням* або *роботою* на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; див. частину першу статті 23 [726]), а, починаючи з 2005 р., – чітко пов'язуючи це право з «правом голосу на цих місцевих виборах» (частина перша статті 20¹ Закону про місцеві вибори в редакції 2009 р.⁷¹ [722], частина перша статті 21 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Таке нормативне визначення суб'єкта права бути членом виборчої комісії на місцевих виборах фактично запроваджує ценз осілості для володіння цим правом порівняно з загальнонаціональними виборами⁷², що не може вважатися цілком послідовним. Так, наприклад, інше похідне право – право бути спостерігачем на виборах – чинним Законом «Про місцеві вибори» надається «громадянам України, які мають право голосу» (очевидно, «взагалі»), тобто виборцям за статусом (частина перша статті 65, частина четверта статті 66 Закону [808]), хоча у попередній редакції 2010 р. передбачалося обмеження «який має право голосу на відповідних місцевих виборах» (частина перша статті 58 Закону про місцеві вибори 2010 р. [723]). Крім того, у деяких випадках (скажімо, при проведенні позачергових виборів сільського голови, старости чи проміжних виборів депутата сільської, селищної ради, що є достатньо частим явищем у вітчизняній практиці) обмеження суб'єкта права на участь у роботі виборчих комісій лише мешканцями відповідної сільської громади чи одномандатного виборчого округу може надмірно обмежити вибір потенційних кандидатур, роблячи практично неможливим забезпечення їх компетентності і професіоналізму⁷³, а часом і комплектування належного складу дільничних комісій.

Зазначена непослідовність у визначенні суб'єкта прав, похідних від права голосу, вимагає усунення. Потрібно визначитися, у якому сенсі право бути членом виборчої комісії належить виборцю – у зв'язку з його правом голосу на конкретних місцевих виборах чи з загальним статусом публічно дієздатного громадянина. На наше переконання, другий підхід не лише більш послідовний (оскільки пов'язує право бути членом виборчої комісії із загальним статусом), але й забезпечує ширший вибір потенційних членів комісії і сприяє повноцінному дотриманню усіх принципів інституту органів адміністрування виборів та вищій якості роботи виборчих комісій.

Російське виборче законодавство також встановлює низку обмежень кола суб'єктів, які можуть бути членами виборчих комісій, хоча таку можливість не розглядає як окреме

⁷⁰ Цікаво, що Закон про місцеві вибори 1994 р. не встановлював подібного «цензу осілості»: відповідно до частини першої статті 21 зазначеного Закону до складу виборчих комісій могли входити «громадяни України» [724].

⁷¹ Первинна редакція зазначеного Закону 2004 р. містила дещо невизначене формулювання «які мають право голосу на місцевих виборах» (частина дев'ята статті 21, частина друга статті 22 [721]). Нечіткість формулювання стала причиною його уточнення у 2005 р.

⁷² Слід визнати, що ценз осілості у досить слабкій загальній формі стосується також і права бути членом виборчої комісії на виборах народних депутатів України: член окружної чи дільничної виборчої комісії (крім виборчої комісії закордонної виборчої дільниці) повинен проживати на території України, а членом дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці можуть бути «виборці, які проживають або перебувають у період підготовки та проведення виборів на території відповідної іноземної держави» (частина перша статті 26, частина друга статті 29 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Причини встановлення такого цензу прагматичні. Цікаво, що Закон «Про вибори Президента України» такого цензу не встановлює [739].

⁷³ Практика місцевих виборів 2015 р. підтвердила те, що вимога володіння правом голосу на відповідних місцевих виборах для того, щоб бути членом виборчої комісії, ускладнила процес формування дільничних виборчих комісій [170, с.14].

суб'єктивне право. Федеральний закон «Про основні гарантії...» розглядає право «брати участь в інших виборчих діях» разом із визначенням суб'єкта права голосу (частина перша статті 4 зазначеного закону [582]); у зв'язку з цим російські правознавці відносять можливість «бути членом виборчої комісії і через неї брати участь в організації всіх виборчих процедур і дій» до складових правового статусу виборця як суб'єкта виборчого процесу [58, с.650]. Це можна тлумачити як віднесення правової можливості бути членом виборчої комісії до складових активного виборчого права⁷⁴.

З іншого боку, доктринальному розумінню права бути членом виборчої комісії як складової активного виборчого права суперечить той факт, що російське виборче законодавство не пов'язує можливість бути членом виборчої комісії з володінням права голосу. Окреслення кола осіб, кандидатури яких можуть бути подані до складу виборчих комісій, нормативно здійснюється через заборонну формулу «не можуть бути членами виборчих комісій...». Частина перша статті 29 Федерального закону «Про основні гарантії...» визначає заборонні критерії без згадки про активне виборче право; зокрема, прямо встановлюються обмеження, які за змістом повторюють цензи активного виборчого права (громадянство, вік 18 років, дієздатність) [582]. Таким чином, проблема природи цієї правової можливості у російській доктрині виборчого права залишається недослідженою.

А. Борисов, аналізуючи положення статті 29 зазначеного закону, класифікує усю сукупність осіб, яким заборонено членство у виборчих комісіях, на чотири групи [97, с.291-292]. Обмеження, встановлені для цих груп, заслуговують на більш детальний розгляд.

До першої групи дослідник відносить осіб, які не мають активного і пасивного виборчого права чи «не здатні брати активну участь у виборчому процесі» [97, с.291] (див. пункти «а» – «в» частини першої статті 29 зазначеного закону). Цікаво, що останнє формулювання стосується осіб, визнаних судом *обмежено дієздатними* (пункт «б» частини першої зазначеної статті); це чи не єдина згадка про обмеження певних (нехай і похідних) виборчих прав цієї категорії осіб, які за російською (як і за вітчизняною) виборчою традицією мають усі виборчі права (див. підрозділи 2.3.3, 2.4.4 вище). Однак із кваліфікацією дослідника щодо співвідношення цих обмежень з критеріями володіння суб'єктивними виборчими правами погодитися не можна: ценз громадянства чи постійного проживання за межами держави – не єдиний стосовно пасивного виборчого права. Зокрема, особи, які не відповідають віковому цензу пасивного виборчого права, можуть бути членами виборчих комісій. Зазначимо також, що у цих обмеженнях замість критерію типу «цензу осілості» (реальне проживання на території держави) застосовується формальний критерій: «мають вид на проживання чи інший документ, який підтверджує право на постійне проживання» на території іноземної держави (без вказівки на реальне проживання).

До другої групи осіб, яким заборонено членство у виборчих комісіях, А. Борисов відносить «осіб, участь яких у діяльності комісій може призвести до впливу на цю діяльність» з боку органів державної влади чи органів місцевого самоврядування [97, с.291]. Однак, так визначена, ця категорія істотно неповна, оскільки, як ми вже згадували, державним та муніципальним службовцям членство у виборчих комісіях в Росії не лише дозволене, але й стимулюється. Тому заборона стосується лише депутатів представницьких органів, виборних посадових осіб, глав місцевих адміністрацій, суддів та прокурорів (пункти «г» – «е» частини першої статті 29 зазначеного закону). Як ми вже згадували, таке обмеження недостатнє для того, щоб гарантувати незалежність виборчих комісій.

Третю групу осіб дослідник характеризує як тих учасників виборчих правовідносин, які «прямо зацікавлені у підсумку виборів... або можуть бути зацікавлені в цьому» [97, с.291]. Останнє зауваження стосується заборони бути членами виборчих комісій на від-

⁷⁴ Однак така точка зору не є загальноприйнятою; так, В. Пилін, перелічуючи права виборців, про право участі у роботі виборчих комісій не згадує [906, с.265].

повідних виборах «подружжя і близьких родичів кандидатів, близьких родичів подружжя кандидатів», а також особам, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні у кандидатів⁷⁵ (пункти «к» та «л» частини першої статті 29 зазначеного закону). По суті, тут об'єднані дві групи осіб – ті, які уже задіяні у виборчому процесі в іншій ролі (сюди ж можна долучити також осіб, які вже є членами інших виборчих комісій; така заборона окремо передбачена частиною четвертою зазначеної статті), а також ті, які з тих чи інших підстав могли б мати конфлікт інтересів, будучи членами виборчої комісії⁷⁶. Зауважимо, однак, що в умовах партійного шляху формування складу виборчих комісій кожен член комісії, запропонований кандидатом чи суб'єктом його висування, перебуває у стані такого конфлікту інтересів; у зв'язку з цим нагадаємо, що використання цієї моделі (навіть часткове, як у Росії чи в Польщі) не вимагає безсторонності окремого члена комісії, а лише прагне забезпечити присутність у комісії носіїв конкурентних інтересів для забезпечення безсторонності комісії в цілому.

Нарешті, до четвертої групи осіб, які не мають права бути членами виборчих комісій, А. Борисов відносить «осіб, які здійснили правопорушення і тим самим визначили свої публічноправові відносини з державою» [97, с.292]. Ці обмеження відіграють роль, подібну до морального цензу пасивного виборчого права.

У межах цієї групи традиційно позбавлені права на участь у роботі виборчих комісій особи, які мають не зняту і не погашену *судимість* безвідносно до тяжкості злочину чи характеру вини (пункт «н» частини першої зазначеної статті); з огляду на різноманітну природу і ступінь тяжкості злочинів, а також можливість скоєння злочинів з необережності така дискваліфікація може виглядати надмірною.

Інші критерії «правослухняності», не пов'язані із кримінальною судимістю, заслуговують на увагу, оскільки узалежнюють обмеження права від природи правопорушень. Так, не можуть бути членами виборчих комісій:

– особи, яким призначено в судовому порядку *адміністративне покарання* за порушення законодавства про вибори і референдуми – протягом одного року з дня вступу в законну силу рішення (постанови) суду про призначення адміністративного покарання (пункт «н» частини першої зазначеної статті);

– особи, притягнуті раніше до *конституційно-правової відповідальності* за порушення виборчого законодавства у складі виборчих комісій: особи, виключені зі складу комісій за рішенням суду, а також особи, які втратили свої повноваження членів комісій з правом вирішального голосу внаслідок розформування комісії (за винятком осіб, стосовно яких судом було встановлено відсутність вини за допущені комісією порушення) – протягом п'яти років з дня вступу в законну силу відповідного рішення суду (пункт «м» частини першої зазначеної статті).

Останні обмеження цікаві як стосовно підстав, так і строків дії обмеження. З огляду на строки проведення виборів, перше з цих обмежень, пов'язане із притягненням до адміністративної відповідальності за виборче правопорушення, поширюється у більшості випадків лише на той виборчий процес, під час якого мало місце правопорушення.

⁷⁵ Частина третя статті 29 зазначеного закону надає роз'яснення поняття «безпосереднє підпорядкування»: це означає «службові відносини між керівником і підлеглим, за яких керівник має стосовно підлеглого владно-розпорядчі повноваження, тобто має право прийняття на роботу і звільнення підлеглого чи в умовах посадових повноважень вправі віддавати йому накази, розпорядження та вказівки, обов'язкові до виконання, заохочувати та застосовувати дисциплінарні стягнення» [582]. Вважаємо таке розуміння «безпосередньої підпорядкованості» достатньо чітким і повним; його доцільно запозичити вітчизняному законодавству.

⁷⁶ Свого часу подібні обмеження, спрямовані на уникнення конфлікту інтересів, були передбачені вітчизняним виборчим законодавством (див. частину першу статті 16 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. [729], частину другу статті 23 Закону про місцеві вибори 1998 р. [726], абзац другий частини другої статті 16 Закону «Про вибори Президента України» 1999 р. [737]). Однак у пізніших редакціях виборчих законів від таких обмежень законодавець відмовився.

Таким чином, хоча підстава обмеження права виглядає обґрунтованою, саме обмеження істотного значення не має.

Зовсім іншу вагу має друге із цих обмежень, пов'язане з притягненням члена комісії до конституційно-правової відповідальності у вигляді дострокового припинення його повноважень⁷⁷. П'ятирічний строк дії такого обмеження гарантовано охоплює повний виборчий цикл, а отже, таке обмеження застосовне у декількох виборчих процесах. Щодо підстав обмеження, тут слід розрізняти випадки відповідальності окремого члена комісії та виборчої комісії як колегіального органу. Якщо у першому випадку застосування обмеження є цілком природним, то у другому виникають істотні застереження. Таке положення передбачає, по-перше, допущення вини окремого члена комісії за рішення чи дії комісії як колегіального органу (по суті, відповідальність за зміст голосування окремого члена комісії), що означає підміну суб'єкта правопорушення. По-друге, особливо «драконівський» характер цього формулювання полягає в тому, що всупереч загальному принципу, згідно з яким доводиться повинна *вина* правопорушника, а її відсутність презюмується, тут вимагається *встановлення судом відсутності вини* члена комісії за допущені комісією порушення.

Порівняння підстав обмеження права бути членами виборчих комісій, встановлених відповідно вітчизняним та російським виборчим законодавством, демонструє їх певну подібність. Водночас слід відзначити більшу послідовність вітчизняного підходу щодо застосування партійного шляху формування виборчих комісій у частині забезпечення їх незалежності та безсторонності, тоді як підхід, застосовуваний у Росії, спрямований більше на забезпечення професіоналізму частково на шкоду незалежності і безсторонності комісій, а в окремих випадках може бути кваліфікований як неправовий (свавільний).

Польське виборче законодавство достатньо скупо регулює вимоги до кандидатур, поданих до складу виборчих комісій, які формуються «з виборців». Так, окрім статусу виборця, щодо членів територіальних та дільничних виборчих комісій встановлюється лише «ценз осілості»: кандидат до складу територіальної комісії (тобто комісії місцевих виборів) повинен «постійно проживати на території діяльності відповідної ради» (§ 2 статті 178 Виборчого кодексу); кандидат до складу дільничної виборчої комісії повинен бути включений до «постійного реєстру виборців відповідної гміни»⁷⁸, на території якої утворена виборча дільниця (§ 4 статті 182 Виборчого кодексу). Крім того, стаття 153 Виборчого кодексу забороняє одночасне членство у двох виборчих комісіях, а також суміщення членства в комісії із набуттям іншого спеціального виборчо-процесуального статусу (кандидата, уповноваженого виборчого комітету, фінансового уповноваженого чи довіреної особи) [1380].

Як зауважує А. Кіселевич, «кандидатів на членів цих комісій не зобов'язують інші вимоги, зокрема, відповідна підготовка (кваліфікація) до виконання виборчих завдань, чи, наприклад, верхня межа віку»⁷⁹ [1381, s.433]. А. Сокаля критикує «відсутність турботи

⁷⁷ Подібне обмеження права на участь у роботі виборчої комісії для осіб, які були притягнуті до конституційно-правової відповідальності у вигляді дострокового припинення повноважень члена комісії з підстав його особистої вини, передбачене абзацом третім частини шостої статті 29 Закону України «Про місцеві вибори» [808]; проте воно поширюється лише на період відповідного виборчого процесу. Інші виборчі закони України подібного обмеження не містять. Вважаємо за доцільне встановити таке обмеження у загальному вигляді з поширенням його дії принаймні на повний виборчий цикл. Однак запроваджувати колективну відповідальність членів виборчих комісій за порушення, допущені виборчою комісією як органом, вважаємо неприпустимим порушенням як статусу колегіального органу, так і конституційного принципу індивідуальної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції [432]).

⁷⁸ У Польщі постійні реєстри виборців ведуться органами місцевого самоврядування гмін (див. статтю 18 Виборчого кодексу Польщі [1380]).

⁷⁹ Ідея встановлення верхньої межі віку (верхнього вікового цензу) для члена виборчої комісії популярна серед польських правознавців (див., наприклад, [1437, s.190]). Така ідея походить із порівняння з вимогами до суддів

законодавця про належний змістовний та етичний рівень діяльності... комісій, від яких залежить... належне і правомірне проведення виборів», вказуючи також на відсутність вимог щодо «некаральності» (що мало б відповідати відсутності судимості. – Ю.К.) [1438, s.149, 151]. Вважається, що таким підходом «законодавець надає перевагу репрезентативності тих органів перед потребою належної та фахової їх діяльності» [1381, s.433]. Зауважимо, що позиція польських правознавців означає, що формування складу виборчих комісій «з виборців» за поданнями виборчих комітетів розглядається польською доктриною виборчого права не як засіб забезпечення їх незалежності та безсторонності, а як спосіб здійснення суспільного контролю за проведенням виборів, що істотно впливає на розуміння їх правової природи.

Нагадаємо, що, відповідно до вітчизняної доктрини, реалізованої у законодавстві, суспільний контроль (чи, точніше, реалізація принципу відкритості виборчих комісій) здійснюється через інститут спостереження (практично відсутній у польському виборчому праві; див. підрозділ 5.2.4) та право присутності на засіданнях комісій (див. підрозділ 9.4.3). Формування виборчих комісій на основі подань уповноважених суб'єктів виборчого процесу (кандидатів чи партій) розглядається як важливий засіб забезпечення їх незалежності та безсторонності, і меншою мірою – прозорості. Водночас партійно-представницький шлях формування комісій залишає відкритою проблему професіоналізму виборчих комісій, оскільки не гарантує сам по собі їх належного рівня професійності та компетентності. Це ставить на перший план проблему пошуку в аспекті забезпечення належного рівня професіоналізму (підготованості) кандидатур, які пропонуються політично заангажованими суб'єктами. Як зазначає П. Гаррон, «політично збалансований склад виборчих комісій виглядає добрим вирішенням на користь незалежності виборчих комісій, коли він супроводжується іншими заходами щодо забезпечення безсторонності, прозорості та професіоналізму» [153, с.54]. Вітчизняне виборче законодавство та практика його застосування все ще перебувають у пошуку необхідних заходів для належного досягнення таких цілей у їх поєднанні.

Таким чином, партійний шлях формування складу виборчих комісій, будучи важливою формою забезпечення їх незалежності та безсторонності, водночас ускладнює проблему забезпечення професіоналізму органів адміністрування виборів. На гострий дефіцит професіоналізму, який часто виникає при застосуванні цього шляху комплектування складу виборчих комісій, не можна закривати очі. Деякі науковці навіть стверджують, що «неможливо погодити досягнення двох цілей одночасно, тобто забезпечення суспільного контролю за виборчим процесом [через формування виборчих комісій «з виборців». – Ю.К.] та гарантування належного мериторичного рівня членів комісії, запропонованих уповноваженими виборчих комітетів» [1437, s.190].

У дійсності вимога професіоналізму і належного рівня компетентності органів адміністрування виборів достатньо реалістична. П. Гаррон зауважує, що «політично призначена комісія... повинна складатися із членів, компетентних у питаннях проведення виборів і застосування законодавства» [153, с.53]. Це вимагає, щоб представники конкурентних суб'єктів внесення кандидату мали певний мінімальний рівень експертних знань і вмій (своєрідне включення елементів експертного підходу в партійний спосіб формування складу комісій). Проте внутрішня суперечність, що міститься у вимозі одночасного забезпечення усіх трьох зазначених інституційних принципів, вимагає вжиття спеціальних заходів щодо її розв'язання.

Зауважимо, що неодноразово пропонувалося (насамперед з боку організаторів виборів) відмовитися від «партійного» підходу і перейти до утворення «постійних і про-

(у тому числі у відставці), яких призначають до складу Державної чи окружних виборчих комісій, які не можуть мати віку понад 70 років; див., наприклад, § 1 статті 170 Виборчого кодексу [1380].

фесійних виборчих комісій», принаймні на рівні округів загальнонаціональних виборів та адміністративно-територіальних одиниць для місцевих виборів, які б формувалися не за партійними пропозиціями (див., наприклад, [494, с.90; 990, с.20; 993, с.17]. Однак, як уже згадувалося, відмова від партійного шляху формування комісій, певною мірою забезпечуючи їх професіоналізм, у свою чергу або породжує проблеми незалежності і безсторонності, або організаційно неможлива у разі масового формування складу виборчих комісій нижчих рівнів. Тому шукати вирішення зазначеної суперечності слід у межах партійного шляху формування виборчих комісій.

Брак професіоналізму членів органів адміністрування виборів пов'язаний із проблемами підбору відповідних кандидатур з боку суб'єктів права їх подання та відсутності нормативних критеріїв освітньої чи кваліфікаційної підготовки таких осіб. Однак визнається, що такі кваліфікаційні вимоги можливі: «за умов політичного представництва можуть існувати високі професійні критерії до представництва у складі цих [виборчих. – Ю.К.] органів» [87, с.20].

Водночас слід мати на увазі, що вітчизняне виборче право виходить з розуміння, що (з урахуванням обмежень, встановлених законом) можливість членства у виборчих комісіях є суб'єктивним правом громадян-виборців. Встановлення кваліфікаційних вимог для реалізації певного суб'єктивного права, взагалі кажучи, може суперечити природі суб'єктивного права, якщо ці вимоги істотно обмежують можливості його реалізації. Однак вважаємо, що у випадку, який розглядається, такого істотного обмеження не виникає. Справа в тому, що кваліфікаційні вимоги покликані відобразити важливий суспільний інтерес – забезпечення належного професіоналізму виборчих комісій. Аналогом такої ситуації можуть бути встановлені статтями 19 та 20 Закону «Про державну службу» [776] кваліфікаційні вимоги щодо доступу до державної служби, який, взагалі кажучи, право на який є суб'єктивним правом громадянина, закріпленим у статті 38 Конституції [432]. Ми не обговорюємо тут проблему узгодженості останньої ситуації із статтею 64 Конституції; зауважимо лише, що право на участь у роботі виборчих комісій встановлене законом, а отже, обмеження статті 64 Конституції на нього не поширюється.

Наведені міркування змушують визнати, що зазначені кваліфікаційні чи професійні критерії повинні бути легкодоступними, тобто такими, яких можна досягти без спеціальних довгострокових зусиль (наприклад, не може бути таким критерієм отримання відповідної вищої освіти⁸⁰ чи оволодіння певними спеціальностями). Водночас ці критерії мають бути диференційованими залежно від рівня виборчої комісії: очевидно, що рівень вимог до членів окружних чи територіальних виборчих комісій повинен бути дещо вищим (і дещо іншим за змістом), аніж до членів дільничних виборчих комісій. Щоби зазначені критерії не стали обмеженням права, а розглядалися як умови його реалізації, вони не повинні бути надмірними. У зв'язку з цим встановлення кваліфікаційних критеріїв реалізації суб'єктивного права бути членом виборчої комісії повинно супроводжуватися створенням доступних форм набуття громадянином-виборцем кваліфікації, необхідної для членства у виборчій комісії відповідного рівня.

Поряд із нормативно встановленими обмеженнями (умовами реалізації) права бути членом виборчої комісії механізм формування складу комісій виключно за рахунок подань конкурентних суб'єктів виборчого процесу вимагає також певного рівня спроможності уповноважених суб'єктів щодо подання кандидатур належного професійного рівня, а також очевидного (однак на практиці часто відсутнього) узгодження такого подання із бажанням відповідних осіб працювати в комісії⁸¹. На неспроможність партій – суб'єктів виборчого

⁸⁰ З цих міркувань ми не можемо погодитися з Р. Максаковою, яка вважає, що застосування виборчого законодавства є «досить складним для людей без фахової юридичної освіти» [503, с.87].

⁸¹ У цьому проявляється специфіка реалізації права бути членом виборчої комісії та права подання кандидатур до складу виборчих комісій, які можуть бути реалізовані лише одночасно із обов'язковим узгодженням відповідних

процесу щодо подання належно кваліфікованих кандидатур, а часом і неспроможність подання будь-яких кандидатур взагалі, майже після кожних виборів вказують науковці та організатори виборів. Так, за підсумками виборів 2002 р. М. Рябець зауважив: «переважна більшість політичних партій, що брала участь у формуванні виборчих комісій, не змогла забезпечити відповідну підготовку осіб, які пропонувалися до складу виборчих комісій» [993, с.20]; на парламентських виборах 2006 р., за свідченням М. Ставнійчук, «за поданням партій (блоків) нерідко пропонувалися непідготовлені кандидатури, які не мали відповідного досвіду роботи, а отже, неспроможні були виконувати обов'язки членів комісій на належному фаховому рівні» [1067, с.169]. Аналогічні проблеми фіксувалися під час місцевих виборів 2006 [503, с.90] та 2010 років; в останньому випадку, як вказували фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, «експерти [Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи. – Ю.К.] негативно оцінили якість роботи виборчих комісій у день виборів та під час встановлення підсумків голосування (за семибальною шкалою оцінка дорівнювала 3,26 балів)» [202].

У зв'язку з регулярними проблемами формування складу виборчих комісій за поданнями політичних партій деякі дослідники пропонують запровадження юридичної відповідальності за неналежну реалізацію їх повноважень стосовно забезпечення формування виборчих комісій (див., наприклад, [527, с.28]). Р. Максакова пропонує запровадження такої відповідальності партій «у вигляді зняття з реєстрації їх кандидатів у разі, якщо партія не може забезпечити своїх представників у складі виборчих комісій» [503, с.90]. Зазначимо, що запровадження подібної юридичної відповідальності вимагало б кардинальної зміни уявлень про статус партій – суб'єктів виборчого процесу: оскільки відмова від користування своїм суб'єктивним правом належить до розсуду суб'єкта права, для встановлення відповідальності з цих підстав необхідно відмовитися від розуміння повноваження подання кандидатур до складу комісій як *права* відповідних суб'єктів і кваліфікувати його як *обов'язок*. Що ж стосується запропонованої форми такої відповідальності, то її слід визнати як неприйнятну. Пропонування такої санкції, яка за своїм змістом означає позбавлення політичної партії номінаційного виборчого права, ігнорує специфіку останнього, яке реалізується лише узгоджено з реалізацією пасивного виборчого права висунутих партією кандидатів. Тому таке покарання партії одночасно позбавляє висунутих осіб можливості реалізувати власне *право бути кандидатом на виборах* без вчинення ними будь-яких правопорушень. Як ми зазначали вище, скасування реєстрації кандидата як санкція, тобто примусове позбавлення пасивного виборчого права, яке є конституційним правом, може здійснюватися лише з підстав, встановлених Конституцією (див. підрозділ 2.5.3).

9.5.5. Підготовка членів комісії як засіб забезпечення їх професіоналізму

Недостатня спроможність деяких партій – суб'єктів виборчого процесу подати кандидатури може викликати проблему недоукомплектування складу виборчих комісій, що створює перешкоди у належному перебігу виборчого процесу. Вітчизняне виборче законодавство вирішує цю проблему (яка реально мала місце, зокрема, на виборах 2006 р.) за допомогою паліативного рішення, яке лежить поза межами партійного шляху формування органів адміністрування виборів: право внесення додаткових кандидатур (до укомплектування мінімального складу комісії) надається голові виборчого органу вищого рівня, який формує склад цієї виборчої комісії. Однак і такий прийом не вирішує

волевиявленням суб'єктів кожного з цих прав (подібно як це має місце при реалізації пасивного та номінаційного виборчого права; див. підрозділ 2.1.3).

проблеми професіоналізму виборчих комісій і компетентності їх членів – проблеми, яка давно усвідомлена в Україні, проте й досі не знайшла адекватного розв'язання.

Протягом останніх 20 років ця проблема в Україні з більшим чи меншим успіхом вирішувалася в основному зусиллями самих політичних партій та окремих громадських організацій⁸². Найбільш відповідальні партії перед кожними виборами організують підготовку (у вигляді тренінгів чи інструктажів) своїх активістів, яких згодом пропонують до складу виборчих комісій. Слід визнати, що такі зусилля носять відбиток «самодіяльності», оскільки кожен організатор проведення відповідних занять розробляє програму і форми підготовки майбутніх членів виборчих комісій самостійно, на власний розсуд і відповідно до власних інтересів; не існує жодної суспільної (а тим більше державної) гарантії, що програми і предмет вивчення під час таких семінарів, тренінгів та інструктажів належним чином відповідають виборчому праву і законодавству.

Проте досвід останніх років засвідчує, що така практика не має далекої перспективи. Адже кваліфікована робота виборчих комісій, з дотриманням вимог закону і спрямуванням на свідоме сприяння реалізації виборчих прав та законних інтересів усіх суб'єктів виборчого процесу, повинна бути сферою відповідальності не лише громадянського суспільства (у тому числі політичних партій), але й держави, яку у виборчих правовідносинах представляє передусім Центральна виборча комісія.

Протягом тривалого часу при проведенні різних виборів ЦВК здійснювала значну методичну роботу щодо підвищення кваліфікації *уже призначених* членів виборчих комісій, організуючи чи сприяючи проведенню відповідних нарад, семінарів чи тренінгів та підтримуючи видання відповідних методичних матеріалів (див., наприклад, [218; 531; 665]). Відповідно до пункту 3 частини другої статті 30 Закону «Про вибори народних депутатів України», ЦВК «організовує у визначеному нею порядку навчання членів окружних виборчих комісій», а пункт 3 частини другої статті 31 того ж Закону надає окружним виборчим комісіям аналогічне повноваження щодо навчання членів дільничних виборчих комісій [734].

Порядок такого навчання встановлений постановою ЦВК «Про Порядок навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» № 949 від 15.09.2014 р. [827]. Метою навчання визнано набуття членами виборчих комісій «знань та навичок, необхідних для здійснення на належному рівні повноважень відповідно члена окружної, дільничної виборчої комісії під час організації підготовки та проведення виборів народних депутатів України» (пункт 1 зазначеного Порядку). Проте, відповідно до усталеної традиції, навчання орієнтоване на повноважних членів комісій та повинне проводитися «під час підготовки проведення виборів народних депутатів України» (пункт 5 Порядку), тобто *під час виборчого процесу*, а не заздалегідь. Щоправда, типова програма навчання, затверджена постановою ЦВК «Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях» № 65 від 21.11.2008 р. (з наступними змінами) [863], може використовуватися для навчання «претендентів на включення до складу виборчих комісій» (пункт 1.7 Типової програми). Хоча це відкриває можливість попередньої підготовки майбутніх членів виборчих комісій, широкої практики застосування цієї можливості досі не існує.

Інші виборчі закони прямо не передбачають такого повноваження Центральної виборчої комісії. Тим не менше, ЦВК за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) організувала навчання членів виборчих комісій під час виборів 2014-2016 років. Однак, як і слід було сподіватися, через низку причин, в основному об'єктивного характе-

⁸² Прикладів такої попередньої підготовки достатньо багато. Автор неодноразово брав участь у проведенні таких занять та підготовці методичних матеріалів для них (див., наприклад, [77; 279; 664]). Достатньо поширеними були тренінги, що проводилися, зокрема, за підтримки відповідних міжнародних організацій. Більш детально про розвиток недержавної системи навчання членів виборчих комісій див. [359].

ру, таке (значною мірою фрагментарне) навчання не можна визнати ефективним засобом забезпечення професіоналізму усіх членів тимчасових виборчих комісій.

Подібні заходи з навчання чи підвищення кваліфікації *після* формування складу виборчих комісій під час швидкоплинного виборчого процесу не можуть розглядатися як надійний захід забезпечення їх професіоналізму. Взагалі, зусилля розв'язати цю проблему через організацію навчання уже призначених членів виборчих комісій вважаємо тупиковими. Таке завдання не може бути ефективно реалізоване як через дефіцит часу під час виборчого процесу, так і з огляду на масштаб проблеми (кілька тисяч членів окружних комісій і практично півмільйона членів дільничних комісій, не кажучи про членів територіальних комісій місцевих виборів; з урахуванням плинності кадрів у виборчих комісіях ця цифра істотно зростає).

На наше переконання, єдиний вихід із цієї ситуації – при збереженні існуючого (партійного) способу комплектування виборчих комісій встановлення законодавчої вимоги щодо наявності у пропонованих кандидатур певного мінімуму *попередньої підготовки* до роботи у виборчих комісіях. Така точка зору сьогодні достатньо поширена серед науковців та експертів-практиків, які зазначають, що «короткотермінові навчальні програми під час виборчого процесу не можуть забезпечити якісної організації роботи членів виборчих комісій будь-якого рівня. Така цільова підготовка повинна проводитись у міжвиборчий період з метою теоретичного осмислення отриманих знань та в необхідний строк під час виборів набути практичного застосування» [1156, с.140]. На думку М. Мельника, «у виборчих комісіях мають працювати кваліфіковані фахівці, які пройшли відповідне навчання й успішно склали кваліфікаційні іспити – отримали сертифікат на право брати участь в організації підготовки та проведення виборів» [527, с.28]. М. Ставнійчук вважає, що «проведення виборів мають забезпечувати фахово підготовлені організатори виборів. Такі особи повинні пройти відповідну підготовку (перепідготовку) у державних навчальних центрах, школах тощо за кошти Державного бюджету України й отримувати документ про навчання (сертифікат) установами зразка» [1067, с.169]. В. Ковтунець слушно зазначає, що «слід проводити навчання осіб, які претендують на роботу у виборчих комісіях, до початку їх роботи» [359, с.52].

Треба погодитися, що у питаннях професійної підготовки майбутніх організаторів виборів повинна бути присутня координаційна і спрямовуюча роль держави. Водночас має зберігатися партійний спосіб формування складу виборчих комісій, а отже, визначальна роль партій (кандидатів) у підборі відповідних кандидатур – спочатку на таке навчання, а потім – до складу виборчих комісій. Нарешті, здійснення такого важливого з політичної точки зору завдання, як підготовка майбутніх членів виборчих комісій, повинно бути прозорим для громадянського суспільства і проводитися із залученням відповідних експертних громадських об'єднань.

Саме на таке розв'язання цього завдання був спрямований законопроект «Про попередню підготовку членів виборчих комісій», підготований з ініціативи і за участі автора (див. [896]). Законопроект пропонував встановити, що особи, які мають намір працювати у складі окружних, територіальних виборчих комісій, можуть пройти попередню курсову підготовку та отримати документ, що засвідчує успішне проходження такої підготовки – державний сертифікат. Передбачалося, що таке навчання будуть здійснювати вищі навчальні заклади I-IV рівня акредитації або громадські організації⁸³, що отримали

⁸³ Ця ідея знайшла свою реалізацію у цитованому вище Порядку навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій: відповідно до пункту 3 цього Порядку, навчання може здійснюватися вищими навчальними закладами та закладами післядипломної освіти, які надають освітні послуги у сфері вищої освіти за напрямками (спеціальностями), найбільш наближеними для забезпечення фахового проведення навчання (правознавство, державне управління, державна служба, місцеве самоврядування тощо), громадськими організаціями, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу, а також міжнародними організаціями в межах надання

ліцензію у встановленому законом порядку; органом ліцензування та контролю якості підготовки передбачалося визначити Центральну виборчу комісію. При цьому законопроект визначав мінімальний обсяг знань і вмінь, якими мають оволодіти претенденти до складу виборчих комісій під час навчання⁸⁴. Різні варіанти такої форми попередньої підготовки неодноразово пропонувалися різними фахівцями раніше (див., наприклад, [542, с.65; 1067, с.169; 1156, с.140]). На жаль, до остаточного прийняття такого закону, незважаючи на його схвалення у першому читанні, справа не дійшла.

Спроба певного кроку в напрямі законодавчого закріплення вимоги попередньої підготовки принаймні для деяких членів виборчих комісій була здійснена Законом «Про вибори народних депутатів України» 2011 р.: частина сьома статті 26 встановлювала, що «на посаду голови, заступника голови та секретаря окружної виборчої комісії можуть бути призначені особи, які пройшли у встановленому Центральною виборчою комісією порядку навчання для роботи на керівних посадах у складі окружної виборчої комісії» [733]. Однак прикінцеві положення Закону передбачали, що ця норма набере чинності з 2013 р., тобто після чергових виборів народних депутатів України 2012 р. У зв'язку з тим, що система навчання, передбачена цією нормою, не була створена, напередодні позачергових виборів 2014 р. відповідне положення було скасовано, і чинна редакція Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] такої вимоги не містить.

Декілька років тому Центральна виборча комісія презентувала систему дистанційного навчання осіб, які виявляють бажання працювати у складі виборчих комісій⁸⁵. Така система он-лайн навчання (по суті, самопідготовки) потенційних та дійсних членів виборчих комісій, хоча і є кроком у потрібному напрямі, не розв'язує проблеми до кінця, оскільки не передбачає реального контролю (об'єктивної державної сертифікації) рівня підготовки особи, якій буде доручено не лише організувати вибори, але й вирішувати виборчі спори, тобто забезпечувати законний і чесний характер виборів.

Вважаємо, що для досягнення бажаного результату слід поєднати потенціал експертних громадських організацій, які вже мають значний досвід підготовки майбутніх членів виборчих комісій, і вузівських центрів юридичної освіти з певним способом формального визнання досягнутого рівня підготовки з боку держави, як це було кілька років тому запропоновано у проекті Виборчого кодексу України.

Забезпечення дотримання відповідних вимог щодо рівня підготовки *потенційних кандидатур* до складу виборчих комісій (а не вже *призначених* членів комісій) дозволить перевести конкуренцію представників різних політично зацікавлених суб'єктів у складі комісій із сфери *пошуків шляхів зловживань*, яких не вміють виявити політичні опоненти, у сферу боротьби за *чітке і повне дотримання вимог закону* виборчими комісіями, тим самим створюючи необхідні передумови для забезпечення професійності (а отже, й законності) їх діяльності.

міжнародної технічної допомоги [827].

⁸⁴ Зазначений законопроект був розроблений у процесі підготовки першої редакції проекту Виборчого кодексу України, яка здійснювалася у 2007-2010 роках під керівництвом автора; відповідний матеріал був також включений як окремий розділ у проект Виборчого кодексу [875].

⁸⁵ Така система дистанційного он-лайн навчання передбачена пунктом 9 Порядку навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій [827]. Система доступна на офіційному сайті Центральної виборчої комісії (<http://www.cvk.gov.ua>) або через окремий сайт за адресою: <http://www.vyborkom.org>.

РОЗДІЛ 10. КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ВИБОРЧОГО ПРАВА ТА СТАБІЛЬНОСТІ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Цей розділ нашого дослідження має специфічний характер, орієнтований на практичне застосування отриманих результатів у процесі законопроектування. На відміну від попередніх, він спрямований не на вивчення природи, змісту і нормативної реалізації галузевих принципів та принципів деяких інститутів виборчого права, а на обґрунтування оптимального способу закріплення досліджених принципів та норм, які забезпечують їх реалізацію, у приписах позитивного права – кодифікації виборчого законодавства, а також розгляд підходів до такої кодифікації, її цілей, предмета та деяких законодавчих (нормотворчих) особливостей.

10.1. ПЕРЕДУМОВИ КОДИФІКАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

10.1.1. Генеза ідеї кодифікації виборчого законодавства України

Ідея кодифікації виборчого законодавства України обговорюється протягом тривалого часу. Перші висловлювання щодо цієї ідеї можна знайти у роботах 1990-х років. Зокрема, згадки про потребу уніфікації і кодифікації виборчого законодавства прозвучали на науково-практичній конференції, проведеній Центральною виборчою комісією у 1999 р. (див. [990, с.20; 1058, с.42-43]). Щодо потреби чи можливості розробки єдиного кодифікованого акта – Виборчого кодексу – висловлювалися провідні вітчизняні конституціоналісти В. Погорілко [644, с.39; 647, с.127], Ю. Тодика [1116, с.173-174], М. Цвік [871, с.129], Ю. Шемшученко [1220, с.22]. Незважаючи на заперечення проти кодифікації виборчого законодавства, висловлені деякими науковцями (див., наприклад, [529, с.54-56; 1113, с.99-100; 1231, с.93-94]), ідея Виборчого кодексу досі підтримується у низці наукових робіт [190, с.169; 232, с.369; 448, с.13; 512, с.39-41; 596; 872, с.312].

На перспективність об'єднання усіх виборчих законів у єдиний Виборчий кодекс України вказував Вищий адміністративний суд України (див. [691]). Актуальність розробки і прийняття Виборчого кодексу неодноразово було визнано на рівні парламенту. Так, у матеріалах до доповіді Голови Верховної Ради України ще у 2002 р. стверджувалося: «Вдалось досягти і певної уніфікації виборчих законів, що дає можливість за наявності часу і політичної волі розпочати роботу із створення Виборчого кодексу з метою переходу від кількох розрізнених виборчих законів до єдиного кодифікованого акту, який повністю охоплював би усі питання виборчого права» [522, с.6]. Проект Виборчого кодексу 2010 р. [875] був підготований робочою групою під керівництвом автора, створеною для цієї цілі розпорядженням Голови Верховної Ради України А. Яценюка у квітні 2008 р. План законодавчого закріплення реформ в Україні, схвалений Постановою Верховної Ради України № 509-VIII від 04.06.2015 р., передбачив окремою позицією (пункт 10) розгляд у 2017 р. проекту Виборчого кодексу [817] (див. також [7, с.21]); схвалення парламентом проекту Виборчого кодексу України у першому читанні (див. [837]) є свідченням актуальності проблеми (безвідносно до подальшої долі цього законопроекту).

Наполегливі рекомендації кодифікувати виборче законодавство України були неодноразово висловлені органами Ради Європи¹ (див., зокрема, резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи [1408; 1409]), Венеціанською комісією (див, зокрема, [130, с.402; 155, с.83; 1051, с.297; 1053, с.350]), Місіями спостереження ОБСЄ/БДПЛ [250, с.29; 251, с.30; 619, с.41]. Зокрема, у Доповіді по виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі, прийнятій 2006 р., Венеціанська комісія зазначає: «В Україні, наприклад, існують різні закони, що окремо регулюють президентські вибори, парламентські вибори, місцеві вибори, як і окремі аспекти процесу виборчого адміністрування... З метою зменшення кількості зайвих положень та підвищення сумісності та публічного розуміння виборчого законодавства, можливо, було б краще з технічної точки зору звести всі закони у єдиний виборчий кодекс... Україні було рекомендовано прийняття єдиного виборчого кодексу» [204, с.144].

У зв'язку з різними підходами до розуміння поняття «кодифікація», які існують у науковій літературі², по-різному можна оцінювати витоки зусиль щодо кодифікації виборчого законодавства України. Так, А. Кім вважав Положення про вибори до Верховної Ради СРСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради СРСР 9 січня 1950 р., «цілком кодифікованим актом» [303, с.36], хоча у ньому були консолідовані норми, що регулювали лише один тип виборів³.

Певні ознаки кодифікації (об'єднання в одному законодавчому акті правового регулювання виборів різних типів – виборів депутатів різних місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і т. п.) мають уже перші закони про місцеві вибори [724–725]. Наступний крок у цьому напрямі був здійснений у 2004 р. прийняттям Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [721], яким уперше було об'єднано в одному акті регулювання виборів органів місцевого самоврядування та виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим⁴. Проте ці закони навряд чи можна вважати успішними стосовно хоча б часткової кодифікації виборчого законодавства з огляду на постійну критику щодо їх структури і відповідності регулювання правовій природі виборних органів місцевого самоврядування. Зрештою, вони не наближалися до реалізації вирішального кроку кодифікації – поєднання в одному акті регулювання як загальнонаціональних, так і місцевих виборів.

Відлік реальних спроб кодифікації усього вітчизняного виборчого законодавства треба починати з 2000 року⁵, коли Комітетом виборців України був розроблений та опублікований проект Концепції «Кодексу про вибори та референдуми» [438]. У 2001 р. тодішній Голова ЦВК М. Рябець заявив, що Центральна виборча комісія розпочала роботу над розробкою проекту Виборчого кодексу України [991, с.78]; проте результати цієї роботи не стали публічним надбанням. Наступна спроба відбулася 2002 р., коли Є. Жовтяком був внесений до Верховної Ради України проект Виборчого кодексу [873] (див. також [237]). Хоча зазначений проект так і не був розглянутий Верховною Радою України, ця перша спроба кодифікації вітчизняного виборчого законодавства заслуговує на увагу. Слід визнати, що ані Верховна Рада, ані взагалі вітчизняна правова доктрина і правова система на той час зовсім не були готові до такої кодифікації.

¹ Як засвідчує М. Ставнійчук, «ОБСЄ, Венеціанська комісія, ПАРС настійно впродовж тривалого часу (з 2004 р.) рекомендують Українській державі здійснити кодифікацію [виборчого] законодавства» [1067, с.166].

² Див., наприклад, [367, с.78].

³ Можливо, така оцінка була пов'язана з тим, що всі інші вибори в СРСР регулювалися законодавством союзних республік.

⁴ До 2004 р. вибори депутатів Верховної Ради АРК регулювалися окремим законом [720].

⁵ В. Нестерович стверджує, що перший проект Виборчого кодексу України був внесений до Верховної Ради України 16.09.1997 р., тобто ще у її ІІ скликанні [566, с.73]. Нам не вдалося знайти підтвердження цього.

У 2003 р. як перший крок до нової спроби кодифікації групою експертів Інституту виборчого права за участі автора були підготовані два законопроекти – «Про гарантії виборчих прав громадян» [892] і «Про органи управління виборчим процесом» [895], з яких перший був прийнятий Верховною Радою України у першому читанні. Слід визнати, що зазначені законопроекти були розроблені під певним ідейним впливом російського Федерального закону «Про основні гарантії...» [582], який, за визнанням російських правознавців, «фактично відіграє роль виборчого кодексу країни, однак у цій якості він не зовсім ефективний» [709, с.9]. При цьому бралися до уваги очевидні проблеми російського закону (зокрема, і його надмірна громіздкість, усвідомлення чого й мало наслідком внесення двох окремих законопроектів з різним предметом регулювання), а також враховувалися особливості вітчизняної доктрини виборчого права, яка вже на той час демонструвала істотні відмінності порівняно з російською. Метою цих законопроектів було «уніфікувати як визначення, так і механізми здійснення основних виборчих прав громадян України у всіх виборах та референдумах, проведення яких передбачено Конституцією України» [711] та визначити «уніфікований порядок утворення виборчих комісій для організації та проведення різних видів виборів, ... статус цих комісій, а також статус осіб, які входять до їх складу, та осіб, які залучаються до роботи у комісіях, ... чітку процедуру діяльності комісій, гарантувати їх незалежність та належні умови функціонування» [712]. Отже, ці законопроекти мали предметом регулювання однорідні правовідносини (нехай і в окремих аспектах), властиві усім видам виборів, і таким чином виходили за межі прийнятого досі в Україні підходу до роздільного регулювання кожного типу виборів. У зв'язку з цим обидва законопроекти, як зазначалося у їхніх пояснювальних записках, розглядалися як перший підготовчий крок для подальшої роботи над проектом «Кодексу України про вибори та референдуми».

Наступним етапом наближення до кодифікації виборчого законодавства стала істотна *уніфікація виборчого законодавства*, яка відбулася весною 2004 року, коли протягом короткого часу було прийнято чотири виборчі закони в нових редакціях («Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і «Про Центральну виборчу комісію»), побудовані за близькими підходами. Хоча ця уніфікація не може розглядатися як досконала, тим не менше було створено певні передумови для подальших кроків у напрямі майбутньої кодифікації. На жаль, період уніфікованого регулювання різних типів виборів на підставі єдиних підходів виявився нетривалим. Починаючи з 2009 р., законодавець здійснив низку кроків, що призвели до істотної деуніфікації регулювання, що засвідчило, за оцінкою експертів, появу «антикодифікаційних» тенденцій в еволюції вітчизняного виборчого законодавства [124, с.8]. Саме такі наслідки мали зміни, внесені до Закону «Про вибори Президента України» у 2009 р., прийняття у нових редакціях законів про місцеві вибори 2010 р. та про парламентські вибори 2011 р. Тим самим було засвідчено, що одна з основних цілей систематизації виборчого законодавства – досягнення стабільно уніфікованого регулювання різних типів виборів – фактично недосяжна при збереженні окремих законодавчих актів для різних типів виборів. Спроби відновити певну уніфікованість регулювання виборчих процедур у 2014-2015 роках дали лише частковий результат.

Починаючи з 2009 р., на розгляд Верховної Ради було внесено декілька різних проектів Виборчого кодексу України. Так, поряд з проектом, розробленим робочою групою під керівництвом автора [875], у 2009 р. було зареєстровано проект, внесений І. Крілем [874]; ще один проект⁶ було внесено у 2014 р. [876]. Нарешті, у 2015 р. було зареєстровано

⁶ У тому ж 2014 році було зареєстровано «Проект виборчого кодексу щодо виборів народних депутатів України» [879]; однак його кваліфікацію як проекту кодексу слід визнати непорозумінням, оскільки він стосувався

два проекти [877; 878], останній з яких є проектом 2010 р., доопрацьованим автором з урахуванням досвіду останніх років⁷.

Кодифікацію виборчого законодавства слід визнати потужною сучасною тенденцією у Європі (див. [204, с.144]). Незважаючи на істотні відмінності у підходах до кодифікації, характерні для правових сімей, представлених у Європі, виборчі кодекси сьогодні існують у близько двох десятках європейських держав. Сюди належать такі класичні держави романо-германської правової сім'ї, як Франція⁸ та Бельгія [1330], а також низка «нових демократій» чи колишніх радянських республік, зокрема, Азербайджан [1326], Албанія [1328], Білорусь [276], Болгарія [1325], Вірменія [1329], Грузія [275], Молдова [1302]; у 2011 р. Виборчий кодекс прийнятий у Польщі [1380]. Єдині кодифіковані акти, які не мають офіційної назви «кодекс», однак регулюють як загальнонаціональні, так і місцеві вибори, існують у Великій Британії⁹ [1427], Іспанії (див. [1041, с.21-22]), Казахстані [413], Канаді [1259], Нідерландах (див. [1047, с.28]), Швеції [1449]. Із числа держав, що є членами чи співпрацюють з європейськими міжнародними інституціями (зокрема, Венеціанською комісією), лише у Киргизькій Республіці за останні роки відбулася декодифікація виборчого законодавства: Кодекс про вибори (див. [406]) замінений окремими законами про загальнонаціональні [576] та місцеві вибори.

Існує тенденція до кодифікації виборчого законодавства і в Росії. Як уже зазначалося, роль нормативного акта, який *частково* кодифікував російське виборче законодавство, відіграє Федеральний закон «Про основні гарантії...» [582]; внаслідок часткового характеру такої кодифікації існують паралельно також закони про вибори на федеральному рівні [575; 577], які значною мірою дублюють положення базового закону. Подальшій кодифікації виборчого законодавства перешкоджає федеративний устрій держави. Як зазначає А. Постніков, «перетворитися на повноцінний виборчий кодекс Росії, який вичерпно регулює проведення усіх виборів у Російській Федерації, він [Федеральний закон «Про основні гарантії...». – Ю.К.] не може без зміни Конституції Росії, без ревізії основ федерального устрою країни, які передбачають певну самостійність суб'єктів Федерації у формуванні органів державної влади, які вони утворюють» [709, с.9-10]. Тим не менше, російські правознавці продовжують висловлювати пропозиції щодо розробки Виборчого кодексу РФ [165, с.142; 399, с.78; 492]. Зрештою, у Росії досить поширена кодифікація виборчого законодавства на рівні суб'єктів федерації; як зазначає А. Головін, «кодекси про вибори (чи про вибори, референдуми та відкликання) діють у 16 суб'єктах Російської Федерації» [124, с.21].

У деяких державах, які мають кодифіковане виборче законодавство, така кодифікація є неповною, і кодифіковані акти залишають за межами власного регулювання окремі групи виборчих правовідносин. Так, наприклад, порядок фінансування виборчих кампаній встановлено окремими законами (поряд із виборчими) у Франції [1044, с.198-200], Бельгії [124, с.5], Фінляндії [1041, с.233].

Питання про кодифікацію національного виборчого законодавства піднімається і в державах, де досі регулювання виборів здійснюється кількома законодавчими актами. Так, наприклад, у Словаччині при обговоренні цієї проблеми неодноразово зазначалося, що прийняття єдиного Виборчого кодексу «дозволило б упорядкувати нормативну базу у сфері виборчого права та уникнути непотрібних повторів, а також надало б їй системності і строгості» [1045, с.158].

виключно парламентських виборів.

⁷ Саме останній законопроект було прийнято у першому читанні Верховною Радою України у 2017 р.

⁸ Однак французький Виборчий кодекс [1299] не може вважатися класичним зразком кодифікованих законодавчих актів (див. підрозділ 10.2.4).

⁹ Н. Мьяловицька небезпідставно кваліфікує британський Акт про представництво народу як «своєрідний виборчий кодекс» [550, с.59].

Отже, як наукові оцінки багатьох провідних вітчизняних фахівців у сфері виборчого законодавства, так і досвід інших європейських держав та позиції авторитетних європейських організацій засвідчують: об'єктивні передумови для проведення робіт із кодифікації виборчого законодавства України існують.

10.1.2. Кодифікація як форма систематизації законодавства

Кодифікація законодавства є специфічним видом у рамках загальної категорії систематизації законодавства. Для цілей нашого дослідження важливо підкреслити особливості та відмінності кодифікації від іншої форми систематизації – консолідації законодавства.

Результатом *консолідації* як способу систематизації законодавства є прийняття нового, цілісного нормативно-правового акта, який *не змінює* зміст чинного правового регулювання; нові правові норми у підсумку консолідації не виникають, а обробка приписів нормативно-правових актів має лише зовнішній характер, хоча ці приписи можуть зазнавати певного редагування, спрямованого на усунення прогалин і повторів, уніфікацію та модернізацію термінології [161, с.39; 1099, с.222].

Особливістю *кодифікації* є її спрямованість на створення нового, кодифікованого нормативно-правового акта шляхом *істотного перероблення змісту* чинних нормативно-правових актів певної галузі (підгалузі, інституту) законодавства [1099, с.222]. Кодифікація істотно відрізняється від консолідації своїм більш творчим характером. Важливо, наголосити, що кодифікація є засобом модернізації змісту законодавства; це «підготовка та прийняття нових актів, де містяться як раніше прийняті норми, так і нові правові приписи» [119, с.13; 1016, с.17]. Кодифікаційна діяльність має *правотворчий* (а не лише формально-систематизаційний) характер; результатом кодифікації має стати прийняття «нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного нормативно-правового акта» [161, с.54; 982, с.8].

Кодифікований законодавчий акт, за вітчизняною традицією, найчастіше має назву *кодексу*; це єдиний, цілісний нормативно-правовий акт, який на основі загальних принципів регулює певну чітко визначену сферу суспільних відносин. Правознавці підкреслюють, що кодекс «містить *загальні принципи, на підставі яких регулюються ці суспільні відносини* [курсив наш. – Ю.К.]; є систематизованим нормативно-правовим актом, логічно узгодженим об'єднанням норм права» [1099, с.200].

Отже, кодекс повинен бути консолідованим, внутрішньо узгодженим, логічно упорядкованим законодавчим актом.

Першим серед факторів, які надають кодексу таких характеристик, є цілісність його *предмета регулювання* – однорідних суспільних відносин: кодекс охоплює регулювання достатньо широкою і водночас цілісною, виокремленою суспільною сфери. Таким чином, *характерною рисою кодифікованого акта є широта і повнота предмета регулювання, який характеризується своєю цілісністю й істотною специфікою*.

По-друге, важливу роль як основа здійснення кодифікації законодавства відіграють принципи відповідної галузі чи інституту: внутрішня архітектура кодексу *заснована на закріплених у ньому галузевих (інституційних) принципах права*, що відіграють роль того стрижня, на якому будується внутрішня взаємна узгодженість конструкції кодексу та змістовна логіка усіх його приписів (див. [161, с.125; 297, с.316]). Нормативне закріплення галузевих принципів права як загальних і достатньо стійких фундаментальних положень сприяє стабільності кодексу і дозволяє більш послідовно тлумачити усі нормативні приписи кодексу. Французький правознавець Р. Кабр'як, підкреслюючи значення таких принципів для кодифікації, зазначає: «Закріплюючи певні загальні принципи, нерідко малочутливі до перебігу часу, вступні положення становлять фундамент правових норм,

який, з одного боку, надає нам почуття впевненості, а з іншого боку, виконує пізнавальні функції...: ясно зазначити керівні ідеї, які з більшою чи меншою очевидністю відображаються в конкретних юридико-технічних положеннях, щоби полегшити розуміння цих ідей» [284, с.374-375].

Таким чином, принципи виборчого права є основою для кодифікації галузі. Системність і чітке встановлення усіх галузевих та інституційних принципів виборчого права, реалізованих через конкретні норми у взаємозв'язку та взаємній узгодженості, дає можливість досягти системності і чіткої логіки у розробці структури кодифікованого акта.

З іншого боку, кодифікація – це найбільш природна форма *нормативного закріплення* галузевих принципів права¹⁰. Важливим є спостереження, що «в основному неявні принципи права трансформувались у явні в результаті кодифікації законодавства» [238, с.68]. У зв'язку з цим вважаємо, що Виборчий кодекс повинен чітко визначити зміст не лише тих принципів виборчого права, які на цей час закріплені в Конституції чи галузевих виборчих законах, але й тих принципів, які досі не знайшли своєї безпосередньої нормативної фіксації, як принцип чесних виборів чи принцип одноразового голосування (див. підрозділи 5.1, 7.4).

Підходячи до завдання кодифікації виборчого законодавства, слід уточнити, чи відрізняється кодекс як джерело права від звичайного закону. Серед науковців досить поширена точка зору, яка надає перевагу положенням кодексу перед приписами звичайного закону. О. Рогач вважає, що кодифікаційні акти наділені «авторитетом особливої, підвищеної юридичної сили щодо звичайних нормативних актів» [982, с.6]. Водночас науковці підкреслюють, що таке розуміння існує лише на рівні правової доктрини (див. [632, с.15]). Р. Кабр'як, хоча й не надає прямої відповіді на питання про співвідношення юридичної сили кодексів та звичайних законів¹¹, однак підкреслює вищий «моральний, політичний чи суспільний авторитет» кодексу [284, с.166].

Вітчизняна система законодавства не передбачає видання законодавчим органом нормативно-правових актів різної юридичної сили (за винятком законів про внесення змін до Конституції України); тому формально кодекс має таку ж юридичну силу, що й звичайний закон. Однак деякі кодифіковані акти містять вказівки про перевагу нормативного регулювання відповідного кодексу перед іншими правовими актами¹².

Підстави для уявлення про перевагу приписів кодексу вбачаємо в тому, що кодекс повинен базуватися на чітко сформульованих і прямо закріплених основних *принципах* відповідної галузі (інституту), які мають перевагу (вищу юридичну силу) перед звичайними приписами-«правилами» (див. підрозділ 1.1.4). Тому існує підвищена гарантія того, що всі положення кодексу узгоджені з цими принципами і відповідають їм, чого не можна з упевненістю очікувати від інших (розрізнених) нормативних актів. На подібних міркуваннях ґрунтується пропозиція Є. Гетьмана, відповідно до якої «в кодексі доцільно вказувати на те, що у випадку протиріччя між нормативно-правовими актами поточної нормотворчості й кодексом слід застосовувати норми останнього, оскільки саме кодекс містить у своєму складі дефініції й основні принципи конкретної галузі законодавства або інституту» [160, с.11]. Цікаво, що коментатори Кодексу про вибори в Киргизькій Республіці (на цей час втратив чинність) висловили позицію про «вищу імперативність, загальнообов'язковість, більшу юридичну

¹⁰ Дещо слабшою і менш ефективною формою закріплення галузевих принципів права можна вважати уніфікацію спорідненого законодавства при збереженні існування окремих законодавчих актів. Як засвідчила практика уніфікації виборчого законодавства у 2004-2005 роках, така форма нестійка і чутлива до недостатньо узгоджених змін, що вносяться до окремих актів.

¹¹ Чітка відповідь на це питання можлива лише в рамках конкретної національної системи законодавства.

¹² Див., наприклад, частину другу статті 4 Бюджетного кодексу України [108]. Іноді перевага положень відповідного кодексу формулюється у вигляді твердження про те, що інші акти законодавства можуть регулювати лише ті правовідносини, які «не врегульовані цим кодексом» (частина друга статті 3 Лісового кодексу України [484]), або якщо вони «не суперечать цьому кодексу» (частина друга статті 3 Земельного кодексу України [265]).

силу» окремої статті 2 цього Кодексу, яка закріплювала основні принципи виборчого права, навіть порівняно з іншими нормами цього ж Кодексу [406, с.17].

Однак навіть доктринально вища сила кодексу порівняно із звичайним законом не беззаперечна. Т. Кашаніна небезпідставно звертає увагу на інший аспект проблеми юридичної сили кодексів, яка ставить під сумнів навіть рівність юридичної сили кодексу і звичайного закону завдяки відомому принципу *«lex specialis»*. На думку дослідниці, «кодекс не завжди деталізовано регулює суспільні відносини. І якщо з цієї причини доводиться видавати закон більш детальний і спеціалізований, немає жодних підстав надавати кодифікованому акту преференції» [297, с.317].

Якщо у кодифікованій галузі при достатньо узагальненому характері регулювання, властивому кодексу, можуть існувати спеціальні закони, які конкретизують приписи кодексу стосовно окремих часткових ситуацій, проблема, поставлена Т. Кашаніною, цілком реальна. У такій ситуації зникає стимул до кодифікації і створення кодексів як узагальнених законодавчих актів. Адже існує небезпека, що приписи спеціального закону з вини законодавця (умисної, через недогляд чи з міркувань «політичної доцільності») не будуть відповідати основним принципам, закладеним у кодексі. Надання переваги нормам спеціального закону перед положеннями кодексу фактично означало б вихолощення суті закріплених у кодексі принципів і знецінення ролі самих кодексів. Це ставить під питання загальне значення принципу («правила») *«lex specialis»*, його застосовність у ситуації колізії між нормами кодексу і спеціального закону, і загострює проблему співвідношення юридичної сили кодексу і звичайного закону.

Уникнути таких ситуацій на практиці можна одним із двох способів. Так, можна відмовитися як у доктрині, так і в правозастосуванні від абсолютизації принципу («правила») *«lex specialis»*, надаючи *a priori* положенням кодексу вищої юридичної сили. Проте без конституційного закріплення переваги кодексу перед звичайним законом це вирішення проблеми буде нестійким.

Інший спосіб означає визнання кодексу *єдиним нормативним актом відповідної галузі*, що передбачає *повноту регулювання* кодексом усього комплексу відповідних правовідносин. Це означає, що кодекс повинен містити не лише узагальнені правові положення абстрактного характеру, але й безпосередньо забезпечувати більш деталізоване регулювання, тобто включити до нього усі конкретні (спеціальні, можливо, казуалістичні) приписи, що могли б бути змістом інших, «спеціальних» законів, існування яких не повинне допускатися. У цьому випадку «спеціальний» закон просто не існує, а отже, проблема співвідношення кодексу з таким законом не виникає.

Таким чином, одне із дискусійних питань, яке лежить на межі сфер змістовного наповнення кодифікованого нормативного акта та юридичної техніки, стосується ступеня деталізації регулювання, передбаченого цим актом. Як відомо, деталізація законодавства, яка «являє собою внутрішнє подрібнення змісту нормативних приписів на складові елементи» [1016, с.30], є однією із форм спеціалізації законодавства. На перший погляд, деталізація і кодифікація законодавства є засобами руху у протилежних напрямках. Водночас, принаймні стосовно виборчого законодавства, між цими інструментами законопроектної діяльності принципової суперечності немає.

Звичайно, надмірно казуалістичний виклад нормативного матеріалу є неприйнятним. Кодифікація, як правило, не може супроводжуватися деталізацією більшою, ніж вона існувала в актах, що кодифікуються (крім випадку заповнення прогалін). Водночас існує низка підстав (зокрема, ті, що зазначені вище), які дозволяють зробити висновок про бажаність і навіть необхідність збереження (з урахуванням необхідного узагальнення й уніфікації) ступеня деталізації, наявного у чинних виборчих законах. Окремі з цих питань розглянуті нижче.

10.1.3. Об'єкт і предмет кодифікації законодавства

Робота з кодифікації певного нормативного масиву вимагає у першу чергу чітко визначитися з тим, що саме підлягає кодифікаційному опрацюванню. Інакше кажучи, слід визначити об'єкт і предмет кодифікації (див. [161, с.67]).

Вважаємо, що об'єктом кодифікації (у нерозривній єдності з новелізацією) має виступати певна цілісна підсистема *правових норм* – структурна частина *системи права* (галузь, інститут), яка виражає *зміст* правового регулювання певної цілісної системи суспільних відносин. Галузь *законодавства*, тобто структурована сукупність законодавчих *приписів*, а не норм права, будучи формою вираження (джерелом) галузі права, повинна розглядатися як *предмет* кодифікації. Тому при кодифікації увага має приділятися і *змісту норми*, який виражається змістовними мовними засобами (значеннями слів, поняттями і т. п.), і *формі правових приписів*, для якої важливі формальні (символічні) мовні конструкції, у тому числі уніфікація *термінології* та адекватна *формально-логічна структура* тексту.

Основу кодифікаційної діяльності складає ґрунтовна переробка існуючого нормативного регулювання. Тому природно, що кодифікація практично неможлива «на пустому місці», за відсутності чинного нормативного масиву, який більш чи менш успішно регулює відповідні суспільні відносини. Навпаки, передумовою для кодифікації законодавства часто вважається «перевиробництво» нормативних актів у певній галузі, розпорошеність відповідних норм та породжена цим неоднорідність регулювання подібних суспільних відносин. Загальновизнано, що «множинність і фрагментарність законів, їх вузька тематика – це суттєвий недолік законодавства» [1092, с.134], подолати який і покликана кодифікація.

Крайнім виразом цієї позиції є поширена точка зору, що «лише “старі” галузі, які нагромадили значний нормативний масив, можуть бути кодифіковані» [297, с.316]. У межах такого бачення кодифікація окремих «нових» галузей права, до яких відносять і виборче право, ставиться під сумнів. Проте послідовна реалізація такого підходу нівелює значення кодифікації, зводячи її до технічного завдання консолідації чинного законодавства. Такий підхід виключає можливість не лише кодифікації-реформи у досі не кодифікованій галузі, але й здійснення глибокого реформування вже кодифікованої раніше галузі. Проте реформи обох типів можуть бути потрібними, що засвідчується не лише вітчизняною законодавчою практикою. Як зазначає Р. Кабріяк, «вічних кодексів не буває, що може викликати сумніви у доцільності кодифікації як такої» [284, с.394]. Так, рекодифікаційними реформами у традиційно кодифікованих галузях стало прийняття в Україні нових кодексів – Кримінального (2001 р. [461]), Цивільного (2004 р. [1163]), Цивільного процесуального (2004 р. та 2017 р. [1166]), Кримінального процесуального (2012 р. [462]). Реформою-кодифікацією, без сумніву, було прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України; у 2017 р. і він зазнав рекодифікації [361].

Важливо звернути увагу на критерії «готовності» галузі законодавства до кодифікації, запропоновані науковцями Інституту держави і права НАН України, які виділяють такі передумови [1016, с.171]:

- 1) в галузі існує певна «критична» маса споріднених нормативно-правових актів;
- 2) предмет правового регулювання цієї сукупності нормативно-правових актів достатньо чітко визначений;
- 3) принципи правового регулювання галузі пройшли перевірку часом.

Очевидно, що виборче законодавство України цілком відповідає цим критеріям.

Слід підкреслити, що «дозрілість» виборчого законодавства до кодифікації відповідно до зазначених критеріїв визнається не лише фахівцями в галузі конституційного (чи, більш вузько, виборчого) права. Так, Є. Гетьман, підсумовуючи власні дослідження

у сфері кодифікації законодавства України, підкреслює: «Кодифікація виборчого законодавства була і залишається актуальною й на сьогоднішній день» [161, с.157]. Н. Кошіль оцінює прийняття Виборчого кодексу таким, що «цілком відповідає меті та задачам систематизації конституційного законодавства України» [448, с.13]. Російські дослідники кодифікації вважають, що «у галузі виборчого права нагромадився достатньо значний нормативний обсяг. ...Виникла настійна потреба у створенні Виборчого кодексу, який би не лише об'єднував, але й спрощував багато законодавчих положень проведення виборів» [297, с.318]. А кодифікація польського виборчого законодавства, про потребу якої давно говорили польські правознавці (див., наприклад, [1436]), вже реалізована у 2011 р. шляхом прийняття Виборчого кодексу [1380].

10.2. МЕТА КОДИФІКАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Принципова можливість кодифікації вітчизняного виборчого законодавства ставить перед тими, хто здійснює спробу такої роботи, низку питань. Найпершим серед них є питання щодо цілей, яких прагнуть досягти шляхом розробки акта, що кодифікував би відповідну галузь законодавства.

10.2.1. Постановка цілей кодифікації виборчого законодавства

Найбільш загальне обґрунтування необхідності розробки та прийняття Виборчого кодексу належить Ю. Тодиці, який підкреслював наявність *спільних принципів* виборчого права, а також «загальних процедур із виборів до всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування» [1116, с.173]. Найчастіше перед кодифікацією виборчого законодавства ставиться завдання уніфікації виборчих процедур (див., наприклад, [190, с.169; 1064]). О. Марцеляк стверджує, що необхідність розробки і прийняття Виборчого кодексу обумовлена такими причинами: нагальністю уніфікації основних виборчих процедур для різних типів виборів; негативною практикою нестабільності виборчого законодавства; необхідністю закінчення «експериментів з різноманітними типами виборчих систем»; необхідністю суттєвого та якісного реформування виборчого законодавства на засадах міжнародних стандартів та позитивного вітчизняного досвіду [512, с.39-40]. М. Рябець основними цілями кодифікації виборчого законодавства вважає такі: заповнити прогалини чинного виборчого законодавства, позбутися бланкетного характеру низки норм виборчих законів, на законодавчому рівні врегулювати питання, які досі врегульовані підзаконними актами, стабілізувати українське виборче законодавство, об'єднати усі його положення в єдиному законодавчому акті і чітко уніфікувати правове регулювання виборчих відносин та відповідних процедур [991, с.78-79; 993, с.33-34]. На думку Є. Гетьмана, кодифікація виборчого законодавства дасть можливість об'єднати в єдиному нормативному акті всі чинні закони у цій сфері; визначити і закріпити єдині принципи виборчого права; усунути всі протиріччя, які існують між вказаними законами; внести суттєву новизну в регулювання суспільних відносин у сфері виборів [161, с.158].

У підсумку аналізу й узагальнення розглянутих цілей кодифікації як законодавства взагалі, так і виборчого законодавства зокрема, поставлених різними дослідниками, вважаємо за необхідне викласти власний короткий перелік цілей розробки проекту Виборчого кодексу України¹³.

Формальною метою кодифікації є розробка і прийняття *єдиного законодавчого акта*, покликаного регулювати проведення усіх політичних виборів, передбачених Конституцією

¹³ Основні цілі кодифікації виборчого законодавства були сформульовані нами у роботах [318, с.132; 320].

України, – як загальнонаціональних (парламентських, президентських), так і місцевих виборів усіх типів. До змістовних цілей кодифікації виборчого законодавства належать:

– забезпечення системності та логічної взаємної узгодженості викладу нормативного матеріалу на основі єдиної системи *принципів виборчого права*, явно закріплених у кодексі та спільних для всіх типів виборів, чітке визначення змісту галузевих та інституційних принципів з урахуванням міжнародних виборчих стандартів (європейського виборчого доробку);

– подолання множинності виборчих законів, *повнота* законодавчого регулювання виборів *єдиним* кодифікованим актом відповідно до вимоги пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, згідно з якою організація і порядок проведення виборів в Україні мають бути визначені виключно на рівні закону [432], а не підзаконних актів; для субсидіарного підзаконного регулювання окремих технічних аспектів виборів повинні залишатися лише випадки прямої законодавчої вказівки, як правило, у сферах, суміжних з виборчими правовідносинами;

– *уніфікація* законодавчого регулювання однорідних виборчих процедур для різних типів виборів, усунення необґрунтованих відмінностей у правилах виконання відповідних виборчих дій під час проведення різних типів виборів, які сьогодні об'єктивно існують через те, що відповідні виборчі закони приймалися у різний час і навіть різними скликаннями парламенту¹⁴;

– забезпечення *юридичної визначеності* нормативного регулювання як однієї з важливих складових принципу верховенства права, що створить належні умови для свідомої правомірної діяльності суб'єктів виборчих правовідносин, має виключити неоднозначності правозастосування чи сваволю, зокрема, у випадках застосування конституційно-правових санкцій за протиправні діяння під час виборчого процесу;

– досягнення *узгодженості* із суміжними законодавчими актами, що належать до інших галузей законодавства і не підлягають кодифікації у галузі виборів (законодавство про політичні партії, процесуальне, кримінальне, адміністративно-деліктне, інформаційне, рекламне законодавство і т. п.);

– створення умов для підвищення рівня *стабільності виборчого законодавства* – вимоги одного з основних міжнародних виборчих стандартів, що має бути забезпечене якісним, системним, взаємоузгодженим і повним нормативним регулюванням;

– забезпечення достатньої *зручності користування* майбутнім Виборчим кодексом усім суб'єктам виборчого процесу та суб'єктам правозастосовної діяльності.

Нарешті, невід'ємною складовою серед цілей процесу кодифікації виборчого законодавства слід визнати його *новелізацію*, яка може мати вигляд або *вдосконалення* законодавчого регулювання виборів, або *виборчої реформи*. У першому випадку мова йде про певні зміни у регулюванні конкретних виборчих процедур, спрямовані на забезпечення більш повноцінної реалізації виборчих прав громадян, всебічного дотримання основних принципів виборчого права, імплементацію міжнародних виборчих стандартів (частковим випадком вдосконалення законодавства можна вважати уніфікацію регулювання). У другому випадку має бути реалізована більш глибока зміна законодавчого регулювання тих чи інших типів виборів, як правило, пов'язана із зміною виборчої системи таких виборів, що тягне за собою системний і взаємоузгоджений перегляд регулювання багатьох вибор-

¹⁴ Вище наводилися приклади як однакового регулювання однорідних виборчих процедур різними виборчими законами, так і безпідставних відмінностей у такому регулюванні. Достатньо загальними прикладами таких невідповідностей чи навіть колізій може бути регулювання обсягу повноважень Центральної виборчої комісії конкретними законами про парламентські, президентські чи місцеві вибори, з одного боку, та Законом «Про Центральну виборчу комісію» – з іншого, а також регулювання окремих виборчих процедур, пов'язаних із складанням та уточненням списків виборців і тимчасової зміни місця голосування, законами про вибори та Законом «Про Державний реєстр виборців».

чих процедур (висування та реєстрація кандидатів, проведення передвиборної агітації, голосування та підрахунок голосів, встановлення результатів виборів).

10.2.2. Уніфікація регулювання

Уніфікацію законодавства прийнято визначати як процес, «який забезпечує однаковість правового регулювання схожих (однорідних) або таких, що збігаються (є тотожними) суспільних відносин у ході створення або вдосконалення нормативно-правових приписів або їх елементів» [1092, с.128]. Значення уніфікації важливе у процесі кодифікації, оскільки вона спрямована на уникнення дублювання нормативних приписів; як зазначають науковці, уніфікація «визначає оптимальні шляхи типового регулювання близьких відносин з урахуванням їхніх загальних властивостей і якостей; сприяє виробленню єдиних правоположень» [1016, с.30, 31].

Гостра потреба уніфікації приписів виборчого законодавства визнається не лише великою кількістю науковців, але й практиками у сфері проведення виборів та правозастосовними органами. Так, зокрема, постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 9 від 12.09.2014 р. стверджує: «Гармонізація виборчого законодавства залишається проблемою нормотворчих органів та правозастосовних суб'єктів і може бути належним чином розв'язана тільки за умови забезпечення принципу стабільності у всіх пов'язаних законах про вибори» [689].

Брак уніфікованого регулювання однакових виборчих процедур призводить до виникнення явища «виборчого фольклору» (своєрідного протиправного аналога «неписаного звичаєвого права»), особливо небезпечного в середовищі недостатньо кваліфікованих членів виборчих комісій нижчих рівнів, які безпідставно і некритично переносять знайомі їм з попередньої практики нормативні положення з одного типу виборів на інший, що часто призводить до правопорушень.

Взагалі кажучи, уніфікація законодавства не обов'язково пов'язана зі здійсненням кодифікації відповідної галузі чи підгалузі. Достатньо успішна спроба уніфікації виборчого законодавства України без його кодифікації була здійснена у 2004 р. Проте, як засвідчила подальша практика, уніфікованість законодавчого регулювання виявилася вкрай нестійкою і проіснувала недовго, оскільки внесення змін до одного із законів про вибори не супроводжувалося внесенням аналогічних змін до інших виборчих законів¹⁵.

Наявність загальноновизнаної практичної вимоги уніфікації засвідчує, що до об'єктивних передумов кодифікації виборчого законодавства слід віднести не стільки, як стверджує О. Мельник [529, с.52], значну кількість тотожних та споріднених за предметом правового регулювання норм, що нині вміщено до виборчих законів України (тобто уніфікованих норм у різних виборчих законах), скільки наявність необґрунтовано неоднакового і, взагалі кажучи, суперечливого законодавчого регулювання однорідних (однакових за своєю природою) виборчих процедур для різних типів виборів.

Успішна стійка і максимально повна уніфікація регулювання однорідних правовідносин може бути досягнута лише через проведення кодифікації законодавства: якщо такі правовідносини регулюються спільними для них, а не різними, хоча й однаковими нормами, навіть внесення змін до цих норм не порушить уніфікованого характеру регулювання. Недаремно науковці кваліфікують кодифікацію законодавства як «найважливіший бік процесу уніфікаційної правотворчості» [1016, с.155].

¹⁵ У 2014 р. законодавцем знову були зроблені певні кроки в напрямі уніфікації регулювання виборчих процедур; проте вони стосувалися лише двох законів про загальнонаціональні вибори, а здійснена уніфікація не мала повного і завершеного характеру. Тим більше не була досягнута достатня уніфікація регулювання виборчих процедур через прийняття у 2015 р. Закону «Про місцеві вибори».

Значення такої уніфікації не обмежується її внутрішньогалузевою роллю, але й полегшує міжгалузеве узгодження законодавчих положень. Як зазначає І. Суходубова, «функціональним призначенням кодифікаційних актів є зведення нормативних положень чинних нормативно-правових актів у єдиному нормативному акті таким чином, щоб через уніфікацію цих положень досягти системного впорядкування відповідних юридичних норм у рамках правових інститутів і галузей законодавства, узгодивши їх водночас із всією системою чинного законодавства» [1092, с.109]. Таке узгодження із суміжними галузями та інститутами, що виходить за межі власне процесу кодифікації як такого, не менш важливе для виборчого законодавства, ніж внутрішньогалузева уніфікація, і має бути забезпечене у процесі розробки кодифікованого акта. Реальну можливість досягти такого стану виборчого законодавства у його взаємодії та взаємному перетині його предмета регулювання з нормативними актами інших галузей права може забезпечити виключно розробка і прийняття Виборчого кодексу.

Уніфікація нормативного регулювання усіх типів виборів, яку доцільно називати *нормативною уніфікацією*, не вичерпує усіх потреб в уніфікації законодавства. Дослідники звертають увагу на необхідність більш широкого обсягу уніфікації виборчого законодавства, підкреслюючи, що ідея Виборчого кодексу «спрямована на уніфікацію спільних для всіх виборів принципів, дефініцій, інших положень» [227, с.120]. М. Смокович, зокрема, наголошує на тому аспекті уніфікації, який «полягає в однаковому термінологічному забезпеченні виборчого законодавства» [1032, с.7] і який можна назвати *понятійно-термінологічною уніфікацією*.

Уніфікація понятійного апарату і відповідних термінів, які застосовуються у тексті нормативних актів, має велике значення для законодавства в цілому. Тим більша необхідність її у межах окремої галузі законодавства. Досягається така уніфікація використанням *нормативних дефініцій* – законодавчих приписів, метою яких є конструювання певного правового поняття або пояснення змісту певного терміна [1153, с.14]. Ю. Тодика визнавав такого типу приписи показниками зрілості системи права, засобом надання їй логічної стрункості, стабільності, оскільки вони вносять одномірність у правозастосовну діяльність [1118, с.24].

Слід брати до уваги два типи законодавчих дефініцій, виявлені А. Хворостянкіною, – концептуальні та термінологічні дефініції: «в першому випадку метою законодавця має бути обґрунтоване встановлення змісту, обсягу поняття, що визначається, його зв'язку з іншими поняттями та обрання найбільш адекватної формули дефініції; в другому – забезпечення найбільш точного відображення свого наміру, уникнення можливого неоднозначного розуміння правових норм» [1153, с.7]. Таким чином, *термінологічні дефініції* встановлюють зміст *термінів*, які використовуються у нормативному тексті, «прив'язуючи» термін до вже існуючого правового поняття з конкретним, відомим змістом; більш загальні *концептуальні*, або, краще сказати, *понятійні дефініції* запроваджують нові *поняття* і визначають їх зміст або змінюють зміст існуючих понять, одночасно приписуючи їм відповідні терміни.

У процесі уніфікації (як складової кодифікації) виборчого законодавства важливі передусім понятійні дефініції, оскільки вони несуть безпосереднє нормативне навантаження, формують понятійну систему галузі виборчого права; при цьому мають долатися відмінності у змісті відповідних понять, які досі містяться у конкретних виборчих законах. Понятійна уніфікація тісно пов'язана із застосуванням системи принципів виборчого права, спільної для усієї галузі, оскільки дозволяє ясно і зрозуміло відобразити зміст цих засадничих правових вимог та забезпечити їх адекватну реалізацію. Тому до формулювання понятійних дефініцій треба підходити особливо відповідально.

Серед незадовільних чи суперечливих понятійних дефініцій, які містяться у вітчизняному виборчому законодавстві, чи не найперше місце належить визначенню одного з базових понять «*виборець*». Вище ми вказували на необхідність «статусного» розуміння поняття «виборець» як громадянина, наділеного публічноправовою дієздатністю (див. підрозділ 2.3.7), на відміну від особи, яка володіє правом голосу на конкретних виборах. Саме у загальностатусному сенсі визначає це поняття стаття 1 Закону «Про Державний реєстр виборців» [1017]. Однак відповідно до частини першої статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України», *виборцем* визначається громадянин України, який має право голосу на виборах депутатів; таке виборчо-процесуальне (на відміну від загальностатусного) розуміння цього терміна підкреслюється віднесенням «виборця» до категорії суб'єктів виборчого процесу (пункт 1 частини першої статті 12 [734]). Аналогічне змістовне визначення поняття «виборець» міститься у Законі «Про вибори Президента України» (частина сьома статті 2, пункт 1 частини першої статті 12 [739]).

Взагалі кажучи, таке нормативне визначення, що міститься у зазначених законах, не викликає істотних практичних (правозастосовних) проблем, оскільки усі виборці за статусом мають право голосу на загальнонаціональних виборах. Однак навіть у випадку одного з видів виборів народних депутатів України – проміжних виборів, що проводяться в окремому одномандатному виборчому окрузі – відмінність між загальностатусним і виборчо-процесуальним розуміннями поняття «виборець» стає істотним. Термін «виборець» використовується у Законі «Про вибори народних депутатів України» для позначення суб'єкта різних похідних виборчих прав – права на ознайомлення зі списками виборців та ініціювання їх уточнення (частина третя статті 40), права бути спеціальним представником кандидата чи політичної партії у виборчому процесі (частина друга статті 75, частина третя статті 76), права здійснювати офіційне спостереження (частина перша статті 78) [734]. З формулювання відповідних положень не ясно, чи такі права належать лише виборцям відповідного округу, які мають право голосу на проміжних виборах (що є обмежувальним розумінням), чи усім виборцям за загальним статусом.

Ця проблема набуває особливої гостроти у контексті місцевих виборів. Відповідно до абзацу сьомого частини першої статті 2 Закону «Про місцеві вибори», виборець визначений нормативно як «громадянин України, який має право голосу на відповідних місцевих виборах» [808]. Очевидно, що така дефініція суперечить визначенню змісту поняття «виборець», наданому двома іншими виборчими законами та Законом «Про Державний реєстр виборців». Більше того, оскільки різні місцеві вибори часто (а чергові місцеві вибори – завжди) проводяться одночасно, не ясно, як трактувати віднесення до категорії «виборець» конкретної особи, яка, наприклад, має право голосу на виборах обласної ради, однак не має такого права на виборах міського голови (хоча ці вибори проводяться одночасно на дільниці, де ця особа має голосувати). Слід зазначити, що Закон «Про місцеві вибори» досить непослідовний у використанні термінів «виборець» та «громадянин України, який має право голосу» при визначенні суб'єктів виборчих прав – пасивного і номінаційного прав (статті 9 і 10), права бути членом виборчої комісії (частина перша статті 21), права на ознайомлення зі списками виборців та ініціювання їх уточнення (частина третя статті 31), права здійснювати передвиборчу агітацію (частина перша статті 54), права бути спеціальним представником кандидата чи місцевої організації політичної партії у виборчому процесі (частини третя та сьома статті 61, частина друга статті 63), права здійснювати офіційне спостереження (частина перша статті 65) [808]. Така непослідовність породжує істотну невизначеність не лише стосовно поняття «виборець», але й розуміння змісту фрази «має право голосу» – у сенсі статті 70 Конституції чи «на конкретних місцевих виборах».

Очевидно, що така неоднозначність змісту понять «виборець» та «громадянин України, який має право голосу» повинна бути усунута при кодифікації усього масиву виборчого законодавства.

Іншим прикладом суперечливої дефініції у контексті виборчого законодавства є нормативне визначення поняття «місце проживання»; відповідні проблеми розглянуто вище (див. підрозділ 2.4.5).

Окрім усунення суперечностей у дефініціях, істотне значення має уточнення термінології («пряме виборче право» чи «прямі вибори») чи змісту окремих важливих понять. В останньому відношенні доцільно вказати на нормативне визначення передвиборної агітації, яке не сприяє ефективному його застосуванню у практиці проведення виборів.

10.2.3. Повнота регулювання

Роль кодексу як джерела права може бути однією з двох: кодекс вважається або *основним*, або *єдиним* нормативно-правовим актом відповідної галузі (підгалузі) законодавства. Між цими двома ситуаціями існує істотна різниця. Якщо кодекс вважати *основним* актом галузі, то тим самим припускається існування також і інших нормативно-правових актів у цій же галузі, що викликає питання їх співвідношення, уніфікації правового регулювання і навіть правил вирішення колізій між ними. Якщо ці «інші» акти також мають силу закону, то роль такого кодифікованого акта, який, по суті, виступає *рамковим* законом, більш адекватно виконували б Основи законодавства у певній сфері. Тому, на наше переконання, розуміння кодифікації як розробки і прийняття *єдиного* нормативно-правового акта галузі означає не лише об'єднання нормативних приписів, які були розкидані по різних законах, у цілісному акті, але й те, що такий законодавчий акт *виключає існування інших законів* у відповідній галузі. Як зазначає Р. Кабр'як, «у будь-якому кодексі тою чи іншою мірою закладене прагнення зробити його вичерпним у своїй сфері» [284, с.169].

Повнота законодавчого регулювання у виборчій сфері є не лише доктринальною вимогою. Відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України, «організація і проведення виборів і референдумів» регулюється «виключно законом». Поєднання цієї конституційної вимоги з розумінням кодексу як єдиного законодавчого акта у цій сфері і є нормативним вираженням вимоги охоплення правовими положеннями майбутнього виборчого кодексу регулювання практично всіх виборчих правовідносин, які складаються при організації і проведенні виборів.

Визначення вимоги *повноти регулювання* як *принципу кодифікації* запропонував Є. Гетьман: «принцип повноти... полягає в необхідності при проведенні кодифікації включати всі нормативні акти, що потребують кодифікації, в єдиний кодифікаційний акт» [161, с.88]. Проте таке, взагалі кажучи, справедливе розуміння залишає без відповіді питання, за яким критерієм слід визначати, які ж акти потребують кодифікації. Коли йде мова про розробку кодексу (тобто акта на ієрархічному рівні *закону*), очевидно, що кодифікації повинні підлягати усі *закони, які відносяться до цієї галузі*. Однак обмеження лише таким твердженням залишає без критерію розв'язання дві проблеми.

По-перше, потрібно визначити, де провести межі кодексу на рівні законів, тобто які законодавчі положення слід включати до кодифікованого акта, а які повинні залишатися матерією суміжних законів. Так, наприклад, регулювання діяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, інших розповсюджувачів реклами звичайно регулюється інформаційним законодавством, законами про засоби масової інформації та про рекламу. Тому природно виникає питання: чи мають бути відображені (і наскільки) особливості такого регулювання під час виборчого процесу (які об'єктивно необхідні) саме у кодифікованому акті виборчого права, чи ці особливості мають міститися у галузевих

законах? Інші приклади: чи перелік документів, які засвідчують особу і громадянство, є предметом виборчого законодавства, чи законодавства про громадянство? Чи вимоги щодо передання виборчої документації до архівних установ та правила їх зберігання і знищення належать до предмета виборчого законодавства, чи законодавства про архівну справу? Перелік таких проблемних питань можна продовжити.

По-друге, необхідно вирішити, чи підлягають кодифікації (і в якому обсязі) у майбутньому кодексі галузеві приписи *підзаконних актів*. Виходячи з цитованого вище конституційного положення, треба визнати неприпустимим заповнення *прогалин* регулювання кодексу підзаконними актами Центральної виборчої комісії чи інших органів виконавчої влади. Однак чи усі деталі виборчих правовідносин у їх широкій різноманітності мають бути врегульовані саме на рівні кодексу (тобто закону)?

З останнім питанням (однак не лише з ним) пов'язана проблема детальності викладу нормативного матеріалу. Дослідники процесів кодифікації постійно ставлять питання: «До яких меж кодекс підлягає деталізації? Чи повинен кодекс бути узагальненим, чи казуалістичним?» [284, с.406]. Підходи на практиці достатньо різноманітні; це видно навіть у такій традиційно кодифікованій галузі, як цивільне право.

Вважаємо, що належні відповіді на ці питання слід шукати у кожному конкретному випадку. Для виборчого законодавства існують передумови його істотної деталізації. По-перше, це вже згадана вище конституційна вимога, яка вимагає, щоб організація і проведення виборів регулювалися *виключно законом*, тим самим істотно обмежуючи (якщо не виключаючи взагалі) підзаконну нормотворчість у цій сфері. По-друге, виборче законодавства, будучи внаслідок винятково всеосяжного характеру виборчого процесу законодавством масового усвідомленого застосування, має бути доступним і зрозумілим для широких кіл його користувачів, що передбачає уникнення надто абстрактних формулювань, зрозумілих (у кращому разі) лише достатньо кваліфікованим юристам. Нарешті, з природи і призначення процедурних норм випливає, що вони завжди мають бути достатньо чіткими і однозначними; у виборчому процесі це має особливе значення, оскільки чіткість та визначеність регулювання виступає законодавчим засобом забезпечення принципу чесних виборів (наприклад, у регулюванні процедур підрахунку голосів і встановлення результатів голосування виборців; див. підрозділ 5.3). Тому слушним є висновок Р. Кабріяка: «Одна із основних проблем, яку належить вирішувати укладачам майбутніх кодифікацій, полягає.. у пошуку “золотої середини” – майже невлічимої точки рівноваги між узагальненням та уточненням» [284, с.412]. Ці питання дещо детальніше розглянуто нижче.

10.2.4. Новелізація регулювання та кодифікація

Загальновизнано, що характерною рисою кодифікації, на відміну, зокрема, від консолідації законодавства, є її правотворчий характер. Як зазначають вітчизняні науковці, «в процесі кодифікації з'являються нові елементи системи права – норми та інститути права, що принципово відрізняє кодифікацію від інших видів систематизації» [1099, с.226]. За влучним висловом І. Суходубової, кодифікація «дозволяє вдосконалювати і зміст, і форму законодавства» [1092, с.133].

Р. Кабріяк серед юридико-технічних цілей кодифікації на перше місце ставить «ідею раціоналізації правових норм». Таку раціоналізацію науковець розглядає у двох аспектах. По-перше, раціоналізація може полягати у простому збиранні чинних правових норм і їх розміщенні в певному логічному порядку; така раціоналізація відповідає основному завданню систематизації (консолідації) законодавства, оскільки не супроводжується його новелізацією. По-друге, науковець вказує, що «раціоналізація може також полягати у

зміні чинних правових норм: усуненні суперечностей, повторів, застарілих положень, створенні норм, які покликані новими технічними чи соціальними потребами, переупорядкуванні правових текстів у більш доступному стилі, прийнятті принципово нових правил поведінки» [284, с.214]. Тому кодифікація, яка передбачає новелізацію правових приписів, істотно виходить за межі «чистої» систематизації законодавства. О. Фрицький прямо вказував: «кодифікація здійснюється на підставі перегляду чинного законодавства і внесення до нього змін» [1143, с.234]. О. Рогач відносить новелізацію та перегляд чинного законодавства до спеціальних методів кодифікації [982, с.10]. На думку російських дослідників, при розробці кодексу «зібрані правові приписи ґрунтовно переробляються, тобто вони можуть бути змінені, доповнені, перетворені. На їх основі або лише з їх урахуванням можуть бути створені нові правові приписи» [297, с.316]. Польські правознавці висловлюють навіть більш радикальну думку: «Кодифікація є ... таким врегулюванням певної життєвої сфери, яке має за мету не тільки зібрати розпорошені перед тим приписи в єдиному правовому акті, але також пристосувати їх до теперішніх умов і майбутнього, у яких вони мають діяти. Адже кодифікація права передбачає також, окрім збирання в єдиному акті розпорошених до того часу приписів, також реформу права у кодифікованій галузі» [1421, s.10]. Саме така форма опрацювання певної сфери законодавства визнається кодифікацією вітчизняною наукою права всупереч існуючій дискусії з приводу того, чи є вона лише способом систематизації законодавства, чи належить також і до сфери законотворчості.

Отже, особливою рисою кодифікації законодавства є її вихід за межі формальної систематизації та істотний елемент у ній правотворчого аспекту. Таким чином, *кодифікація законодавства тісно пов'язана з його новелізацією*.

Тим не менше, як зазначає Т. Васильєва, часом у науковій літературі «розрізняються два методи кодифікації: 1) компіляція, яка передбачає вичленення чинних правових норм і приведення їх до певної форми, і 2) реформа, в рамках якої до відповідних норм вносяться більш чи менш значні зміни (усунення суперечностей і повторів, застарілих положень, створення нових норм, коректування стилю правових приписів і т. д.)» [110, с.110]. Таке розширене розуміння кодифікації виникло під впливом французької практики «неперервної кодифікації законодавства» [284, с.289]. Як зазначає російський прихильник такого підходу Л. Головка, «французька доктрина виходить з функціонального розуміння кодексу, а не розуміння формального... Для французького правознавця кодифікація є будь-якою формою зведення у єдине ціле розсіяних по різних джерелах правових норм, незалежно від того, чи ми скасовуємо ці норми формально... (наполеонівська концепція) чи залишаємо кодифіковані норми чинними, лише по-новому структуруючи їх, тобто надаючи їм нову правову форму без зміни змісту (римська або новітня французька концепція)»¹⁶ [166, с.18]. Р. Кабріак, обстоюючи таке розуміння, цитує іншого французького правознавця Ж. Вандерліндена, який стверджував: «каркас поняття кодексу – це сукупність розрізнених правових норм, зведених у форму єдиного цілого»; саме тому французький правознавець вважає законодавчу інфляцію першопричиною створення первинних кодифікацій [284, с.108, 118]. Л. Головка, поділяючи мету такої форми кодифікації як боротьбу з правовою невизначеністю, породженою роздрібненістю джерел права, зазначає: «Єдність цілі дозволяє говорити про єдиний інститут (кодифікація), а диференціація засобів – виявляти різні типи кодифікації: офіційну й неофіційну, кодифікацію-реформу і кодифікацію-компіляцію і т. д.» [166, с.18].

¹⁶ «Наполеонівською» у цьому сенсі вважають концепцію, реалізовану при розробці французького Цивільного кодексу 1804 р., відомого як «кодекс Наполеона». Однак протиставлення цієї концепції «римській» не цілком коректне; сам Р. Кабріак визнає, що римська кодифікація Юстиніана не була чистою компіляцією існуючих на той час норм [284, с.298].

Певною мірою тут маємо термінологічну проблему – наявність різних дефініцій терміна «кодіфікація». Проте слід визнати, що у вітчизняній науці права лише «кодіфікація-реформа» (тобто за «наполеонівською» концепцією), проведена на офіційному рівні (шляхом прийняття нового нормативного акта), вважається *кодіфікацією*, тоді як «кодіфікація-компіляція» (за «сучасною французькою» концепцією «неперервної кодифікації») радше мала б розглядатися як спосіб певної *консолідації* законодавства або (якщо вона має неофіційний характер) – просто як формування упорядкованої збірки положень різних нормативних актів (часто різної юридичної сили). Кодифікація законодавства у тому сенсі, який прийнятий у вітчизняній доктрині права, завжди є «кодіфікацією-реформою».

Зауважимо також, що саме поняття правової (чи юридичної) визначеності французькі кодифікатори розуміють у дещо звуженому сенсі. Як відомо, «юридична визначеність (іноді її називають “юридичною безпекою” (*legal certainty*)) – один із найзагальніших принципів. ... стержнем її є передбачуваність. ... [вона] набирає форми різноманітних підконцепцій. Найважливіші з них: відсутність зворотної сили закону (*non-retroactivity*), закріплені права (*vested rights*) та законні очікування (*legitimate expectations*)» [520, с.31]. Саме остання концепція правової визначеності найбільш поширена. Так, Європейський суд з прав людини ствердив: «Норма не може розглядатися як “право”, якщо її не сформульовано з достатньою точністю так, щоб громадянин мав змогу, якщо потрібно, з відповідними рекомендаціями, до певної міри передбачити наслідки, що їх може потягнути за собою вчинена дія» (параграф 61 рішення ЄСПЛ 1988 р. у справі «*Ольсон проти Швеції*» [1279]).

На відміну від такого розуміння принципу правової (юридичної) визначеності, який є складовою *принципу верховенства права* (див. підрозділ 1.5.3), для кодифікаторів-компіляторів «“правова визначеність” – можливість без особливих зусиль і неймовірних затрат часу знаходити усі правові норми, які підлягають застосуванню в конкретному випадку, незалежно від того, чи містяться вони в кодексі, “іншому законі”, підзаконному акті чи міжнародному договорі» [166, с.21]. Таким чином, тут фактично йде мова про досягнення *повноти регулювання* єдиним правовим актом та *доступності* відповідних приписів, подолання наслідків наявності багатьох відсильних норм до інших нормативних актів. Повнота регулювання сприяє юридичній визначеності, однак не зводиться до останньої. За наявності прогалин чи колізій в чинному регулюванні така «правова визначеність», консолідуючи пов’язані норми в одному місці (на одній чи сусідніх сторінках «кодіфікованого» чи, точніше, «компільованого» документа), не забезпечить реальної правової визначеності, як вона вимагається принципом верховенства права, якщо вона не супроводжується відповідними змінами цих приписів, спрямованих на заповнення прогалин і усунення колізій.

Хоча справедливим є спостереження, що історично витoki ідеї кодифікації породжені явищем «законодавчої інфляції»¹⁷, не вважаємо за можливе стверджувати, що в сьогоденних умовах це єдина причина регулярних зусиль щодо створення низки кодексів у різних країнах.

В аспекті виборчого законодавства доцільно підкреслити ще одну особливість прагнення кодифікації. Якщо французька доктрина вбачає основну мету кодифікації у подоланні розпорошеності джерел і боротьбі з породженою цією розпорошеністю «пра-

¹⁷ С. Гетьман стверджує: «Ухвалення значної кількості законодавчих та підзаконних актів призводить до того, що прийняті норми дублюються, по-різному регулюють одне й те саме питання, суперечать одна одній. У зв’язку з цим виникає гостра потреба у проведенні кодифікації всього діючого правового матеріалу» [161, с.5]. Погоджуючись із цим твердженням, все-таки поставимо питання: чи гостра потреба кодифікації викликана *дублюванням* (повторенням) *однакових норм* у значній кількості нормативних актів, чи тим, що вони надають *суперечливе регулювання* (по-різному регулюють ті ж суспільні відносини)? Іншими словами, стимул до кодифікації – проблема законодавчої інфляції чи потреба уніфікації регулювання? На наше переконання, роль другої підстави у цьому контексті значно важливіша.

вовою невизначеністю», то слід зауважити, що виборче законодавство в Україні, взагалі кажучи, не надто страждає від розпорошеності. Однак у ньому наявні ситуації недостатньої правової визначеності, які мають інше походження (насамперед недостатню якість законодавчого регулювання). Тому кодифікація вітчизняного виборчого законодавства на перше місце серед своїх цілей висуває формування спільної для всіх типів виборів *системи галузевих принципів* як основи єдиної системи виборчого права, а також надійну і стійку *уніфікацію*¹⁸ правового регулювання однорідних виборчих правовідносин (зокрема, визначення виборчих процедур) і *повноту* такого регулювання. Отже, єдиним реальним шляхом кодифікації виборчого законодавства України є «кодифікація-реформа», яка має супроводжуватися істотною новелізацією правового регулювання виборів.

Серед аргументів на користь кодифікації законодавства часом називають *зручність користування* кодифікованим нормативним актом. Таку зручність можна розглядати у вузькому (утилітарному) сенсі, але також і в більш широкому сенсі. Як зазначає Є. Гетьман, «наявність кодифікаційних актів... надає громадянам можливість бути більш обізнаними щодо нормативного регулювання тих чи інших суспільних відносин, що, у свою чергу, відіграє особливу роль при формуванні правової культури громадян» [161, с.173]. Цей загальний аспект зручності дійсно важливий для виборчих правовідносин; зокрема, він створює передумови для подолання негативного явища «виборчого фольклору», породженого множинністю недостатньо уніфікованих законодавчих приписів, які стосуються однорідних правовідносин.

У утилітарному аспекті зручність важлива у процесах правозастосування (зокрема, виборчими комісіями) та при формуванні поведінки суб'єктів виборчого процесу (правокористуванні) у пошуку конкретних норм, які регулюють ті чи інші конкретні ситуації. Тут потрібен певний час «звикання» до кодексу, до його структури. Французький досвід кодифікації засвідчує, що «зовсім новий кодекс – це інструмент зовсім незручний, який на перших порах скоріше створює труднощі, аніж їх усуває» [284, с.142]. Однак з часом цей недолік минає.

10.3. ПРИНЦИП СТАБІЛЬНОСТІ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Особливе значення серед цілей кодифікації виборчого законодавства має досягнення його більшої *стабільності*.

Вимога стабільності виборчого законодавства належить до основних міжнародних виборчих стандартів (див. підрозділ 1.4.2). Така вимога міститься у Кодексі належної практики у виборчих справах [363, с.150]; Пояснювальна доповідь до Кодексу стверджує: «Стабільність виборчого законодавства має вкрай важливе значення для зміцнення довіри до виборчого процесу, що само по собі є життєвим для зміцнення демократії. Норми, які часто змінюються, а особливо складні норми, можуть ввести виборця в оману» [363 с.168].

На жаль, нестабільність виборчого законодавства України загальновідома. За справедливою оцінкою, «виборче законодавство України... постійно перебуває в стані не те що нестабільності, а в справжній політико-правовій турбулентності» [227, с.120]. Така турбулентна нестабільність виражається не лише в тому, що практично кожні вибори в Україні проводяться якщо не за новим, то за істотно оновленим виборчим законом; крайній вираз нестабільності полягає в тому, що зміни до виборчого закону неодноразово вносилися напередодні виборів, а то й під час виборчого процесу.

Вітчизняна практика «термінового» внесення змін до законодавства про вибори досить усталена. Так, Закон «Про вибори народних депутатів України», прийнятий

¹⁸ Цікаво, що Р. Кабріяк визнає історичне значення потреби саме уніфікації правового регулювання, яка «сприяла ідеї кодифікації» [284, с.45].

17.11.2011 р., вперше був змінений 16.10.2012 р., тобто за 12 днів до дня голосування на чергових виборах народних депутатів України. Подібні зміни мали місце і пізніше, перед позачерговими виборами 2014 р. Така ж доля й інших виборчих законів. Так, наприклад, наспіх підготований і прийнятий 10.07.2010 р. Закон про місцеві вибори зазнав перших змін (з метою виправлення допущених при його прийнятті прогалин та колізій) вже 30.08.2010 р., напередодні початку виборчого процесу місцевих виборів 31.10.2010 р. З аналогічних підстав Закон «Про місцеві вибори», прийнятий 14.07.2015 р. (уже після Революції Гідності), зазнав «термінових» змін, які вносилися 04.09.2015 р., тобто під час виборчого процесу чергових місцевих виборів 25.10.2015 р., а також 10.11.2015 р., тобто безпосередньо перед повторним голосуванням 15.11.2015 .

Далеко не завжди зміни виборчого законодавства спрямовані на поліпшення нормативного регулювання виборів. За цілком обґрунтованою оцінкою науковців, «з кожним наступним виборчим процесом, починаючи з 2010-го, виборче законодавство в Україні регресує. Цьому сприяли, зокрема, законодавчі акти, які Верховна Рада ухвалювала з погляду політичної доцільності, а не виборчих процедур, які потрібно було розписувати в законі так, щоб запобігти правопорушенням» [569, с.272]. М. Рябець зазначає: «Виборчі закони не можуть бути результатом постійного політичного компромісу владних структур перед проведенням чергових виборів, оскільки нестабільність виборчого законодавства не сприяє зміцненню народовладдя та демократичних засад у державному управлінні країною та не викликає поваги у міжнародній спільноті» [992, с.46]. У зв'язку з цим звернемо увагу на цікаву ідею доповнення змісту правової визначеності вимогою відсутності «внесення непередбачуваних змін до законодавства» [714, с.54]. Принаймні для виборчого законодавства таке розширене розуміння принципу правової визначеності за рахунок більшої стабільності нормативного регулювання виглядає цілком обґрунтованим.

Взагалі кажучи, нестабільність законодавства завжди є його істотним недоліком. Як зазначають дослідники, це призводить до нестабільності правового поля, ускладнює поведінку суб'єктів правозастосування, учасників правових відносин. Часта зміна окремих законів породжує нестабільність усієї системи законодавства і правової системи. Нестабільність законодавства, у свою чергу, призводить до порушення його системних зв'язків, виникнення численних юридичних колізій, утруднює реалізацію принципів верховенства права та законності, обумовлює низьку ефективність правового регулювання [1092, с.36]. З іншого боку, стабільність законодавчого регулювання визнається позитивним явищем: «стабільність закону забезпечує повноцінну реалізацію закону, адже його адресати мають змогу вивчити і засвоїти його приписи під час реалізації своїх прав і виконання обов'язків протягом тривалого часу. Тривале застосування закону показує недосконалі його елементи й дає можливість підготувати адекватні, системні зміни до нього» [547, с.10].

Таким чином, забезпечення стабільності виборчого законодавства є актуальною і важливою проблемою. Вітчизняні правознавці вбачають шлях підвищення стабільності через кодифікацію виборчого законодавства. Так, В. Погорілко вважав, що «доцільно підготувати і прийняти Виборчий кодекс як передумову стабільності виборчого законодавства» [644, с.39]; Т. Шешенко стверджує, що «прийняття Виборчого кодексу України – це єдиний шлях до стабілізації українського виборчого законодавства» [1085, с.40]. Такі очікування від кодифікації, взагалі кажучи, обґрунтовані; як зазначає Р. Кабріяк, «будучи задуманим як засіб подолання кризи джерел права, законодавчої інфляції та збільшення темпів продукування правових норм, кодекс на контрасті повинен виглядати стабільним, оскільки стабільність вселяє довіру» [284, с.183].

Проте достатньо поширена інша думка, відповідно до якої саме нестабільність вітчизняного виборчого законодавства є основною перешкодою його кодифікації¹⁹, оскільки для

¹⁹ Відзначимо дещо іншу точку зору, висловлену свого часу В. Опришком, який вважає, що кодифікацією «на

недостатньо сформованих галузей, як зазначає О. Мельник, досить великою є небезпека подальшого внесення перманентних змін до прийнятих кодифікованих актів [529, с.54].

Вважаємо проблеми кодифікації та стабільності законодавства не настільки пов'язаними між собою. Практика засвідчує, що кодифікація не гарантує стабільності; навіть основні, традиційні кодекси не захищені від внесення частих змін. Зокрема, до кінця 2017 р. до Кримінального кодексу України (прийнятого у 2001 р.) зміни вносилися 181 раз, до Цивільного кодексу України (2003 р.) – 113 разів. Подібна ситуація має місце з виборчими кодексами низки країн; так, наприклад, до Виборчого кодексу Польщі, прийнятого 05.01.2011 р., станом на початок 2017 р. зміни вносилися 18 разів; як зазначає польський правознавець А. Кіселевич, «час, що минув від його [Виборчого кодексу. – Ю.К.] прийняття, показує, що сам кодекс не є достатньою гарантією стабільності виборчого права» [1381, s.16].

Отже, сама собою кодифікація певної галузі законодавства, зокрема виборчого, не забезпечує його стабільності (незмінності). Тим більше слід звернути увагу на висновок Р. Кабріяка: «немає ніяких методологічних причин, які б змушували *a priori* виключати певні галузі права з кодифікаційного поля і рекомендувати утриматися від їх кодифікації, якщо у ній є потреба» [284, с.397].

Зазначені вище міркування разом із конкретною ситуацією, що склалася у сфері виборчого законодавства України, змушують нас більш уважно придивитися до розуміння вимоги стабільності виборчого законодавства.

Як зазначає Д. Монастирський, «існують два розуміння стабільності закону: по-перше, як незмінність закону (незмінний закон – стабільний закон), і, по-друге, як сталість підходу до регулювання суспільних відносин з можливістю системної, еволюційної зміни законодавства (закон може змінюватись, залишаючись при цьому стабільним). ...Більш обґрунтованим є другий варіант розуміння стабільності закону» [547, с.9]. Слід погодитися з висновком дослідника: в умовах динамічної зміни суспільно-політичної ситуації в Україні, спричиненої тривалим і суперечливим перехідним періодом до стійкої демократії, навряд чи можна вимагати незмінності виборчого законодавства. Водночас не можна не зауважити, що після періоду 1997-2007 років, коли виборче законодавство зазнавало постійного вдосконалення (період стабільної еволюції), починаючи з 2007 р. настав період втрати цієї тенденції, внесення хаотичних змін кон'юнктурного характеру, які неодноразово оцінювалися як істотний регрес. Саме тенденція останнього десятиліття змушує говорити про втрату стабільності (у її розширеному розумінні) вітчизняним виборчим законодавством.

Принцип стабільності виборчого законодавства, як він сформульований Венеціанською комісією, теж не передбачає повної незмінності законодавчого регулювання виборів; він за своєю суттю містить вимогу, ще слабшу від двох запропонованих Д. Монастирським. Так, пункт П.2.б Кодексу належної практики у виборчих справах стверджує: «Основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, членство у виборчих комісіях і визначення меж округів не можна переглядати пізніше як за один рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має більш високий рівень, ніж звичайний закон» [363, с.150]. Звернення уваги на відносну стабільність саме цих трьох конкретних предметів регулювання обґрунтовується тим, що вони найчастіше впливають на результати виборів, а тому їх зміни «в останній момент» можуть служити засобом маніпулювання (чи провокувати підозри щодо такого маніпулювання) в інтересах провладної партії [363, с.168]. Підкреслимо, що тут мова йде не про повну чи тривалу

підставі єдиних принципів досягається правове регулювання відносно однорідних і достатньо стабільних суспільних відносин» [610, с.62]. Підкреслимо, що, на думку науковця, вимога стабільності як передумова кодифікації стосується *суспільних відносин*, а не їх нормативного регулювання. Стосовно *виборчих* суспільних відносин можна визнати, що у своїй основі вони значно стабільніші, аніж законодавство, яке їх регулює.

незмінність навіть цих трьох виділених елементів; принцип стабільності вимагає, щоб такі зміни вносилися не пізніше ніж за рік до виборів.

У прийнятій Венеціанською комісією Інтерпретативній декларації про стабільність виборчого законодавства це положення пояснюється дещо докладніше. Повторюючи положення Кодексу щодо стабільності трьох ключових елементів, Декларація стверджує: «Принцип, згідно з яким основні елементи виборчого закону не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, не має переваги перед іншими принципами Кодексу належної практики у виборчих справах. Він не може вимагати збереження ситуації, яка суперечить нормам європейського виборчого доробку, або перешкоджати імплементації рекомендацій міжнародних організацій» [282, с.177]. Таким чином, принцип стабільності у його розумінні, запропонованому Венеціанською комісією, зовсім не виключає розвитку виборчого законодавства у напрямі вдосконалення його положень, максимальної імплементації європейських виборчих стандартів чи навіть глибокого його реформування; його вимога – розумний строк внесення таких змін задовго до виборів. Як зазначила Комісія в іншому своєму документі, «хоча виборче законодавство не є чимось закам'янілим, його не слід піддавати постійним змінам. Зміна правил гри безпосередньо перед або під час гри не сприяє демократичності виборів»; водночас Комісія підкреслює: «У певних обставинах винятки з цього “правила одного року” можуть бути прийнятними, а саме, якщо є потреба усунути законодавчим шляхом непередбачені проблеми або забезпечити виправлення порушень міжнародно визнаних прав, якщо такі порушення були виявлені у виборчому законодавстві» [216, с.287].

Питання стабільності виборчого законодавства стало свого часу предметом розгляду Конституційного трибуналу Польщі, який визнав неможливість внесення істотних змін до виборчого законодавства щонайменше за шість місяців перед черговими виборами. Як зазначають А. Раковська та К. Скотницький, у цьому контексті вибори «слід розуміти не лише як акт голосування, але як цілість усіх дій, охоплених т. зв. виборчим календарем» [1421, s.14], тобто як увесь виборчий процес, що в основному відповідає принципу стабільності виборчого законодавства, сформульованого Венеціанською комісією.

Таким чином, розуміння стабільності виборчого законодавства, як воно визначене європейськими виборчими стандартами, значно більш «м'яке» від того уявлення про вимоги стабільності, яке часто стає підставою для заперечень кодифікації виборчого законодавства України. У прийнятому Венеціанською комісією сенсі *стабільність* законодавства цілком обґрунтовано пов'язана з його цілеспрямованим *динамізмом*. Такий підхід повністю відповідає сучасному баченню цієї проблеми вітчизняними теоретиками права. Як зазначає С. Погребняк, «у правовій системі повинен існувати оптимальний баланс між стабільністю і динамізмом» [650, с.165]; І. Суходубова, стверджуючи, що «стабільність і динамізм законодавства розглядаються як взаємопов'язані та діалектично зумовлені його властивості», доходить висновку про нове, синтетичне уявлення про стабільність, засноване на визнанні *стабілізаційної ролі принципів права*: «стабільність законодавства розуміється як така, що означає існування і послідовний розвиток законодавства на основі принципів права, які тлумачаться... як найперша формальна основа стабільності законодавства» [1092, с.39, 41]. Д. Монастирський підкреслює, що «основу стабільності законів утворюють загальні норми, що містяться у них: норми-начала, норми-принципи, норми-цілі, норми-дефініції, компетенційні норми, норми, що визначають основні засади юридичної відповідальності» [547, с.5].

Динамічний розвиток законодавства тісно пов'язаний із його новелізацією через здійснення кодифікації-реформи. У зв'язку з цим ще раз підкреслимо значення пошуку єдиного загального змісту принципів виборчого права для всіх типів і видів виборів. У такому сенсі кодифікація виборчого законодавства сприяє забезпеченню такої «динаміч-

ної стабільності», оскільки передбачає побудову конструкції регулювання виборів на основі спільної для них системи галузевих принципів. У зв'язку з цим слід погодитися з думкою О. Рогача, що кодекси тією або іншою мірою, безумовно, виконують функцію стабілізації права навіть за умов, коли немає підстав для висновку про їх абсолютну стабільність [981, с.234].

Тим не менше, залишається відкритим питання, якими правовими засобами забезпечити дотримання принципу стабільності виборчого законодавства. Насамперед підкреслимо, що правовою основою такої стабільності мають виступати принципи виборчого права²⁰, яким повинні відповідати усі конкретні матеріальні та процедурні приписи кодексу. Проте самої лише наявності зафіксованих у кодексі галузевих принципів права недостатньо для протидії «політичній волі» законодавця²¹, до якої особливо чутливе виборче законодавство. Тому неодноразово пропонуються додаткові заходи, які б забезпечили підвищену стабільність кодифікованих актів.

Одним із таких заходів може бути надання кодексам вищої юридичної сили порівняно із звичайними законами, що мало б наслідком ускладнений порядок їх прийняття – вищою більшістю голосів, аніж звичайна більшість, наприклад, трьома п'ятими від конституційного складу Верховної Ради України (270 голосів).

Інший підхід передбачає пряме застосування обмеження строків внесення змін до такого кодексу. Д. Монастирський, наприклад, пропонує «запровадження мораторію (заборони) на внесення змін до кодексів, які було прийнято вперше або до яких були внесені суттєві зміни (в частині цих змін), ... (від двох до п'яти років), що дозволить зробити законодавство більш стабільним» [547, с.6]. Спроба забезпечити стабільність виборчого закону через встановлення вимоги такого типу була здійснена Законом «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2005 р.: пункт 2 Розділу XIV «Прикінцеві положення» встановлював, що «зміни і доповнення до цього Закону можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року» [765], тобто до 26.03.2006 р. Однак згодом цей припис декілька разів змінювався. Так, 17.11.2005 р. до Закону було внесено низку змін, у зв'язку з чим пункт 2 Прикінцевих положень був доповнений фразою «за винятком положень, що стосуються ведення передвиборної агітації, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 120 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 р.» [764]. Згодом, 19.01.2006 р. (уже під час виборчого процесу виборів народних депутатів України 26.03.2006 р.) після внесення чергових змін пункт 2 Прикінцевих положень було доповнено черговою фразою «та положень, що стосуються часу проведення голосування в день виборів, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 45 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 р.» [762]. Далі, 09.02.2006 р. знову були внесені зміни, у зв'язку з чим у пункті 2 Прикінцевих положень було дозволено зміни стосовно виборчої документації, які «можуть бути внесені не пізніше як за 40 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 р.» [759]. Нарешті, 14.03.2006 р. (тобто за 12 днів до дня голосування) у зв'язку з внесенням нових змін до Закону пункт 2 Прикінцевих положень було взагалі виключено [760]. Таким чином, спроба Верховної Ради України «самообмежити себе» (за висловом Ю. Барабаша [50, с.48]) щодо строку внесення змін до виборчого законодавства зазнала невдачі. Формальною причиною, яка дозволила

²⁰ Принципи права, будучи ядром нормативного регулювання, мають забезпечувати його відносну стабільність, незважаючи на (взагалі кажучи, обгрунтовані) уявлення про їх гнучкість. Підкреслимо, що така гнучкість змісту принципів може виявляти себе лише в історичній перспективі, а не на короткому проміжку часу; у протилежному випадку вона може стати основою свавільної інтерпретації приписів закону.

²¹ За визнанням дослідників, «політика виступає потужним найближчим джерелом нестабільності законодавства. ... Замість того, щоб проводити реформи, спрямовані на систематизацію, уніфікацію законодавства, воно починає докорінно змінюватися без належної реформи із систематизації» [1092, с.79]. Така ситуація, зокрема, мала місце у 2009 р. стосовно законодавства про вибори Президента України, у 2010 р. та 2015 р. – про місцеві вибори, а в 2011 р. – про вибори народних депутатів України.

таку діяльність, було те, що заборона змін була встановлена актом тієї ж юридичної сили, що і акти про внесення змін, а отже, не становила істотної перешкоди²². Звідси випливає висновок, що для ефективності застосування така заборона вносити зміни до виборчого законодавства мала б бути встановлена актом вищої юридичної сили, тобто, у межах вітчизняної системи законодавства, – Конституцією.

У підсумку стверджуємо, що виборче законодавство України відповідає тим вимогам, які висуюються до галузей (підгалузей), що можуть бути кодифіковані. Така кодифікація переслідує стандартний набір цілей для цієї форми систематизації законодавства, зокрема досягнення уніфікації і повноти регулювання на основі спільної системи галузевих принципів права, що має сприяти підвищенню рівня юридичної визначеності та створити умови для більшої стабільності і динамічного розвитку та реформування галузі, новелізації регулювання виборчих правовідносин.

10.4. ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК ПРЕДМЕТ КОДИФІКАЦІЇ

10.4.1. Загальна характеристика джерел виборчого права України

Пристаючи до кодифікації виборчого законодавства, необхідно насамперед визначити обсяг джерел галузі права, які підлягають систематизаційному опрацюванню з метою розробки єдиного кодексу. Таку сукупність правових приписів (а не норм права), а отже, і сукупність нормативних актів, які їх містять, вважаємо *предметом* кодифікації.

Насамперед необхідно визначитися з тим, що слід вважати «виборчим законодавством», тобто які нормативно-правові акти до нього належать; після того має бути встановлений обсяг законодавства, яке підлягає кодифікації, та відокремлені ті нормативні акти, які не повинні охоплюватися кодифікацією. При цьому доцільно прагнути забезпечити максимально можливу *повноту регулювання* кодифікованим актом.

У зв'язку з цим важливо уточнити розуміння змісту поняття «законодавство»²³. Нормативного його визначення практично не існує; дефініція, надана Конституційним Судом України²⁴, вважається відносно казуалістичною – такою, що стосується виключно окремого питання трудового законодавства. Проте зазначене тлумачення стало основою для численних наукових узагальнень з досить широким спектром розуміння змісту поняття «законодавство».

Існує декілька основних розумінь того, що охоплюється цим поняттям. На думку науковців Інституту держави і права, «існують три основні типи розуміння категорії

²² Однак зазначимо, що, на наше переконання, Верховна Рада України діяла не цілком правомірно, одночасно вносячи зміни як до тексту Закону, так і до пункту 2 Перехідних положень, оскільки прийняття змін до Закону в усіх зазначених випадках здійснювалося в умовах *чинності заборони таких змін*. Для правомірності внесення змін необхідно було б *спочатку* вносити зміни до пункту 2 Перехідних положень, і лише *після набуття чинності новою редакцією пункту 2* вносити зміни до основної частини Закону.

²³ Підкреслимо, що у цій ситуації маємо проблему відсутності єдиного *змістовного* розуміння, а не лише *термінологічної* дефініції поняття «законодавство».

²⁴ У резолютивній частині свого рішення № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. у справі про тлумачення терміна «законодавство» Конституційний Суд визначив: «Термін “законодавство”, що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів по працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» (пункт 1 резолютивної частини Рішення [944]). Таке розуміння *поняття* «законодавство», зокрема, у частині підзаконних актів непридатне для перенесення на виборче законодавство (див. підрозділ 10.4.7).

“законодавство”: перший передбачає тільки закони і постанови (законодавчі акти) вищих органів державної влади; другий охоплює законодавчі й урядові акти (нормативного характеру); третій – система всіх нормативних юридичних актів держави, тобто законів і підзаконних актів» [1016, с.18]. Треба визнати, що ці інтерпретації не вичерпують усіх варіантів тлумачення цього терміна, що зустрічаються у літературі.

Найбільш вузьке тлумачення передбачає, що термін «законодавство» означає сукупність усіх законів (взагалі або, з відповідним означенням, тих, які відносяться до певної галузі). При проміжному розумінні можуть існувати різні варіанти включення до цієї категорії або нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, або нормативно-правових актів усіх центральних органів виконавчої влади. Нарешті, в найширшому розумінні «ним охоплюються або *всі* чинні нормативно-правові акти правової системи (у тому числі локальні нормативно-правові акти), або лише акти прямого народовладдя, державних органів і органів місцевого самоврядування» [1092, с.8-9].

У сфері виборчого права значною є роль законів як джерел права. Це характерна риса усієї системи конституційного права. Як зазначає В. Шаповал, «конституційно-правове регулювання значною мірою забезпечується законами, форми яких є різними. Звідси конституційне право можна умовно назвати “правом законів”, а нормативно-правові акти відповідного змісту, визначені як закони, треба вважати головними джерелами галузі» [195, с.119]. В межах таких уявлень одна з перших класифікацій джерел виборчого права обмежувалася лише трьома групами законів. До першої відносилися «спеціальні законодавчі акти про вибори в Україні»; до другої – «нормативно-правові акти конституційного законодавства»; до третьої – «галузеві нормативні акти, що мають безпосереднє або опосередковане відношення до виборчих процедур» [991, с.68].

Однак треба визнати, що виключно законами обмежити виборче законодавство як галузеву систему нормативно-правових актів – джерел виборчого права України неможливо. Принаймні підзаконні нормативні акти Центральної виборчої комісії відіграють істотну роль у регулюванні виборчих правовідносин; існують також окремі нормативні акти у цій сфері, видані іншими суб'єктами правотворення. Так, Т. Стещенко узагальнено розглядає виборче законодавство як «сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а також галузевих нормативних актів, які об'єднані єдиним предметом регулювання, тобто прямо чи опосередковано стосуються порядку проведення виборів та виборчих процедур» [1085, с.35]. М. Ставнійчук свого часу пропонувала класифікувати виборчі законодавчі акти на чотири групи – Конституцію України (яка природно не може належати до інших груп джерел), власне виборчі закони, інше конституційне законодавство (як приклад, науковець наводить закони України «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про державні символи»), закони суміжних галузей, «якими регулюються певні процедури та інститути виборчого права» [1061, с.80-81]. Такий підхід відповідає вузькому розумінню поняття «законодавство». Більш детальну систематизацію джерел виборчого права України науковець запропонувала у пізнішій роботі, у якій поряд з Конституцією України виділяється група «законодавчих джерел», куди віднесено «спеціальні конституційні законодавчі акти – галузеві (інституційні) закони з питань виборів та референдумів», «законодавчі акти з інших інститутів конституційного права» та «законодавчі акти суміжних галузей права», група підзаконних нормативно-правових актів (парламенту, Глави Держави, Кабінету Міністрів України), акти Конституційного Суду України; окремо виділено акти Центральної виборчої комісії та «міжнародні джерела виборчого права України» [195, с.519-531]. Цікавим у цьому підході є виокремлення в окрему групу актів Центральної виборчої комісії; це означає, що в основу класифікації

покладено не юридичну силу відповідних актів, а суб'єкта їх видання. Зазначимо відсутність згадки у цій класифікації про практику судів загальної юрисдикції.

О. Марцеляк також розглядає чотири групи актів, у яких закріплені норми об'єктивного виборчого права України: Конституцію України; чинні міжнародні правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; спеціальні (виборчі) закони; нормативно-правові акти Центральної виборчої комісії, «які уточнюють, пояснюють, тлумачать положення національного виборчого законодавства» [511, с.55]. При цьому науковець висловлює заперечення проти включення до складу системи виборчого законодавства «галузевих нормативних актів суміжних галузей». Ця позиція О. Марцеляка вимагає коментаря. Твердження, що «суміжні закони» не належать до *системи виборчого законодавства*, слід визнати обґрунтованим хоча б з тих міркувань, що навряд чи можна один і той же законодавчий акт відносити до більш ніж однієї галузі законодавства. Водночас не можна ігнорувати відмінність між *виборчим законодавством* і *об'єктивним виборчим правом* як сукупністю правових норм, які регулюють правовідносини, пов'язані з виборами. Враховуючи складність і різноплановість останніх, доводиться визнати, що вони можуть в окремих випадках визначатися «суміжними» законами, що дає підстави відносити ці закони до (нехай і субсидіарних) *джерел виборчого права*, які повинні бути взяті до уваги у правозастосуванні під час виборів.

Дещо іншу класифікацію видів джерел виборчого права України пропонує В. Нестерович [566, с.49-61], який розділяє їх на дев'ять груп. До першої групи цілком очікувано відноситься Конституція, яка, на думку дослідника, «досить детально визначає фундаментальні засади виборчого права». Другу групу у цій класифікації складають «міжнародні договори, ратифіковані Україною», куди дослідник дещо непослідовно відносить також такі акти «м'якого права», як Загальну декларацію прав людини ООН 1948 р., Копенгагенський документ НБСЕ 1990 р. та Декларацію про критерії вільних і чесних виборів Міжпарламентського союзу 1994 р.

До третьої групи дослідником включені кодекси України, «які є джерелами виборчого права», куди віднесені, поряд із Кримінальним кодексом, Кодексом про адміністративні правопорушення та Кодексом адміністративного судочинства, також Бюджетний, Цивільний, а також Кримінальний процесуальний та Цивільний процесуальний кодекси²⁵.

Наступну групу у класифікації джерел виборчого права, запропонованій В. Нестеровичем, складають закони України; з огляду на істотну неоднорідність цієї групи з точки зору впливу на виборчі правовідносини дослідник виділяє п'ять підгруп: конституційні закони, які «вносять зміни до Конституції України з метою вдосконалення фундаментальних засад підготовки та проведення виборів»; основні закони (п'ять виборчих законів); спеціальні закони, які визначають «особливий порядок підготовки та проведення окремих видів виборів в Україні»; суміжні закони, які «сприяють реалізації положень основних виборчих законів, а також регулюють певні сегменти суспільних відносин, які пов'язані з підготовкою та проведенням виборів»; фрагментарні закони, які «вносять зміни до інших законів України».

До п'ятої, шостої та сьомої груп дослідник відносить відповідно укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та постанови ЦВК, тобто підзаконні акти.

Восьму групу, на думку науковця, складають «нормативно-правові акти регіональних та місцевих органів публічної влади» [566, с.60]. З цією позицією категорично не можемо погодитися. Справа не лише в тому, що ані Конституцією, ані виборчим законодавством

²⁵ Хоча окремі правовідносини у виборчому процесі регулюються Бюджетним чи Цивільним кодексами, вони відіграють епізодичну, субсидіарну роль. Що ж стосується процесуальних кодексів, то їх роль у регулюванні виборчих правовідносин просто відсутня; судовий розгляд цивільних спорів не має характеру виборчих, а регулювання притягнення до відповідальності за виборчі злочини стосується правовідносин кримінально-правового і кримінально-процесуального характеру.

територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування не уповноважені приймати *нормативні* акти стосовно організації підготовки та проведення виборів²⁶. Найважливіша причина неприпустимості цього – унітарний характер України як держави, що має наслідком однакове регулювання виборчих правовідносин, а отже, однакове застосування національного законодавства про вибори *на всій території України*; можливість прийняття нормативних актів з обмеженою територіальною дією очевидно суперечило б цій вимозі²⁷.

Нарешті, до останньої групи джерел виборчого права України дослідник відносить практику Європейського суду з прав людини «з усіх питань, що стосуються тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод».

Важко визначити, за яким критерієм здійснена така класифікація. Створюється враження, що, хоча науковець бере до уваги юридичну силу актів, однак в основу поділу на групи покладені суб'єкти нормотворення. Крім того, важко пояснити відсутність згадки про правові позиції Конституційного Суду України, до практики якого належить низка рішень стосовно виборчих питань. Зрештою, вважаємо, що не можна ігнорувати також судову практику розгляду виборчих спорів, зокрема її узагальнення постановами Пленуму Вищого адміністративного суду України (а надалі, можна сподіватися, – Верховного Суду).

Виходячи з необхідності визначитися з тим, які саме нормативно-правові акти, що регулюють ті чи інші виборчі правовідносини, повинні пройти кодифікаційне опрацювання, а які повинні залишитися за межами кодифікації, пропонуємо власну класифікацію *джерел виборчого права України*. Основними критеріями цієї класифікації обрано в першу чергу, юридичну силу актів, а також обсяг охоплення приписами відповідного акта саме виборчих правовідносин.

Таким чином, пропонуємо розглядати такі групи джерел виборчого права України:

I. Конституція України.

II. Міжнародно-правові акти (як зобов'язальні, так і «м'якого» права, у тому числі практика ЄСПЛ).

III. Виборчі закони.

IV. Кодекси інших галузей, що містять окремі положення, які безпосередньо стосуються виборів.

V. Суміжні закони.

VI. Підзаконні акти.

VII. Рішення Конституційного Суду України.

VIII. Практика судів загальної юрисдикції (адміністративних судів) щодо розгляду виборчих спорів.

Розглянемо роль нормативних актів, що належать до цих груп, зосереджуючи основну увагу на їх значенні для процесу кодифікації виборчого законодавства.

²⁶ Звичайно, прийняття *розпорядчих* правових актів стосовно певних аспектів підготовки виборів зазначеними органами цілком можливе і навіть необхідне. Певним винятком може бути повноваження територіальних виборчих комісій місцевих виборів утворювати виборчі округи для проведення виборів, надане статтею 17 Закону «Про місцеві вибори» [808]. Підкреслимо, що за своїм характером рішення про утворення виборчих округів не може бути віднесене до категорії розпорядчих і має усі ознаки нормативного акта.

²⁷ Допущення існування таких територіально локальних підзаконних актів вважаємо автоматичним і некритичним перенесенням у сферу виборчого законодавства України російського бачення структури джерел виборчого права, характерного для федеративної держави. На жаль, приклади такого неадекватного перенесення часто зустрічаються у науковій літературі, присвяченій проблемам виборчого права.

10.4.2. Конституція як джерело виборчого права

Без сумніву, найважливішим актом у вітчизняній системі виборчого законодавства (як і для будь-якої іншої галузі національного законодавства) є Конституція – акт вищої юридичної сили. Вона визначає фундаментальні засади представницької демократії, закріплює зміст та обсяг основних суб'єктивних виборчих прав, проголошує принципи виборчого права, визначає спосіб формування Центральної виборчої комісії. В аспекті кодифікації виборчого законодавства визначальне значення має встановлення рівня нормативного регулювання виборчих правовідносин (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції), відповідно до якого організація і порядок проведення виборів визначається виключно законами України.

Зміни, які різними способами вносилися до Конституції протягом 2004-2014 років, практично не зачепили ті конституційні положення, які складають основу вітчизняної системи виборчого законодавства²⁸. Положення Конституції, що визначають засади виборів, стали надійною основою становлення демократичної держави, реалізації суверенітету Українського народу, здійснення виборчих прав громадян. Очевидно, що ці конституційні положення повинні лягти в основу майбутнього Виборчого кодексу, завдання якого – розвинути й конкретизувати їх. Водночас слід зауважити, що деякі аспекти конституційних положень щодо виборів викликають роздуми (див. [330]).

Насамперед зазначимо, що в тексті Конституції відчувається брак акценту на основному змісті виборів як способу формування влади народом, а не лише як форми реалізації виборчих прав громадян. Це має наслідком, зокрема, недостатнє усвідомлення суспільної небезпеки виборчих зловживань, які слід було б розглядати не лише як порушення виборчих прав окремих осіб, але й як намагання незаконного захоплення (узурпації) влади, тобто порушення *права народу* на обрання влади, а отже, замах на засади демократії.

Незважаючи на існування окремого розділу III Конституції, засади здійснення влади народом, у тому числі виборів та виборчих прав громадян, викладені у статтях Конституції, розміщених у різних її розділах. Така розпорошеність відповідних положень призводить до певної втрати цілісності, окремих повторів та прогалин у конституційному регулюванні цього визначального суспільно-політичного інституту представницької демократії.

Конституція визначає два види суб'єктивних виборчих прав – активне і пасивне. Суб'єкт та зміст активного виборчого права визначається статтями 38 та 70 Конституції, розміщеними у різних розділах – розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» та розділі III «Вибори. Референдум», які відповідно до статей 155, 156 Конституції істотно відрізняються за ступенем жорсткості. Для місцевих виборів суб'єкт активного виборчого права уточнюється статтею 141 (розділ XI), однак для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституція України ніяких уточнень не передбачає²⁹ (див. статтю 136).

²⁸ Конституційні зміни двічі стосувалися питань виборів. У 2011 р. було змінено строки проведення чергових виборів, а також уточнено розуміння строку повноважень органів місцевого самоврядування – п'ять років для тих органів і посадових осіб, які були обрані на чергових виборах. В іншому випадку Прикінцеві положення багатостраждального Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV одноразово визначили (пропорційну) виборчу систему для парламентських виборів 2006 р. Тим не менше зазначені зміни не стосувалися основних конституційних засад виборчого права чи суб'єктивних виборчих прав громадян.

²⁹ Відповідно до частини першої статті 6 Конституції Автономної Республіки Крим, участь у здійсненні повноважень автономії, у тому числі через вибори, беруть «громадяни України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим» [787], чим встановлюється характерний для місцевих виборів ценз осілості, не передбачений, однак, Конституцією України. На нашу думку, це положення не узгоджується як із статтею 64 Конституції України, яка допускає обмеження конституційних прав лише Конституцією України, так і зі статтею 24 Конституції України, яка забороняє привілеї та обмеження (у тому числі виборчі цензи), пов'язані, зокрема, із місцем проживання. Тому відповідне положення повинно міститися у Конституції України.

Суб'єкт та зміст пасивного виборчого права визначаються статтею 38 та статтями 76 і 103 (для загальнодержавних виборів). Водночас стосовно місцевих виборів суб'єкт пасивного виборчого права Конституцією не визначений.

Між статтями 38 та 70 існують певні термінологічні та змістовні розходження у визначенні *активного виборчого права*. Так, стаття 38 використовує термін «право обирати до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»³⁰, тоді як стаття 70 утверджує «право голосу на виборах» (щодо змістовних відмінностей між цими термінами див. підрозділ 2.1.2). Наявність у Конституції двох нормативних термінів для позначення одного правового явища небажане, оскільки може створити враження про існування двох різних прав, визначених відповідно статтями 38 та 70.

Стаття 38 визначає суб'єкта відповідного права як «громадянина», не встановлюючи жодних інших обмежень. Стаття 70 додатково передбачає для здійснення права голосу встановлення вікового цензу та вимогу відсутності цивільної недієздатності. Можна припустити, що стаття 70 здійснює щодо права, встановленого статтею 38, роль обмеження, передбачену статтею 64 Конституції; проте їх розміщення у різних розділах Конституції не дає достатніх підстав стверджувати, що між ними існує логічний зв'язок.

Логічна неув'язка, зокрема, із статтею 38 ще більш відчутна при розгляді суб'єкта права голосу (чи «права обирати») на місцевих виборах, як він визначений у частинах першій та другій статті 141 Конституції. Так, частина перша статті 141 стверджує, що депутати місцевих рад «обираються жителями села, селища, міста, району, області», тоді як частина друга цієї статті визначає суб'єктом обрання сільського, селищного, міського голови «територіальну громаду». Однак «територіальна громада» і «жителі села, селища, міста» – різні суб'єкти права (див., наприклад, [52]), і така термінологічна двозначність навряд чи бажана у конституційному тексті. Більше того, стаття 141 не містить вимог повноліття і відсутності недієздатності щодо осіб, які мають право голосу на місцевих виборах, неявно передбачаючи одночасне застосування статті 70. Тому вважаємо, що стаття 70 встановлює поняття і критерії статусу *виборця* – громадянина, який набув *повної публічноправової дієздатності* (див. підрозділ 2.3.7). За своїм статусом виборець має право голосу на загальнодержавних виборах і референдумах, доступу до державної служби, об'єднання у політичні партії³¹; статус виборця, по суті, передбачений як одна з передумов володіння пасивним виборчим правом у статтях 76 та 103 Конституції. Участь у місцевих виборах і референдумах беруть виборці, які відповідають додатковим критеріям (насамперед цензу осілості). Однак таке розуміння не зафіксоване чітко у Конституції.

Нарешті, Конституція повинна дати чітку й остаточну відповідь на проблему обсягу права голосу громадян України, які перебувають за кордоном чи не за місцем свого проживання (див. підрозділ 2.3.4).

³⁰ Зауважимо, що залишається дискусійним, чи включається у це формулювання право голосу («право обирати») на виборах Президента України. Хоча провідні конституціоналісти вважають президента держави одноосібним органом [434, с.695; 1178, с.32; 1194, с.398], подібна кваліфікація *поста* Президента України відсутня у Конституції. Відзначимо також, що диспозиція статті 38 Конституції замовчує згадані вище права участі у виборах представницького органу влади Автономної Республіки Крим, який не відноситься ані до органів державної влади, ані до органів місцевого самоврядування.

³¹ Конституція не встановлює вікових обмежень права об'єднання у політичні партії (частина друга статті 36) та щодо права доступу до державної служби (частина друга статті 38); проте такі обмеження, встановлені відповідними законами, повторюють або включають критерії статті 70 Конституції (див., зокрема, частину першу статті 6 Закону «Про політичні партії в Україні» [822]). Зауважимо, проте, що у чинному Законі «Про державну службу», порівняно з попередніми редакціями Закону, віковий критерій (досягнення віку 18 років) замінений критерієм вищої освіти (частина перша статті 19 [776]), який по суті поглинає вимогу віку. Не можна також не згадати у цьому контексті про фактичне порушення цими приписами статті 64 Конституції, оскільки частина друга статті 38 Конституції, яка закріплює «рівне право доступу до державної служби», не передбачає можливості встановлення законом обмежень щодо такого доступу.

Кваліфікація *пасивного виборчого права* як «права бути обраним», що міститься у статті 38, також є принаймні дискусійною (див. підрозділ 2.1.3). По суті, зміст пасивного виборчого права полягає у праві *претендувати на обрання*, праві *бути кандидатом на виборах*; «бути обраним» такий кандидат має лише *можливість*. Для уникнення непорозумінь саме такий зміст цього права мав би бути відображений у всіх відповідних положеннях Конституції.

Стаття 38 Конституції не встановлює жодних обмежень суб'єкта (кола носіїв) пасивного виборчого права, окрім громадянства; відповідні цензи встановлені для загальнонаціональних виборів статтями 76 (де, окрім вікового цензу, цензу осілості та морального цензу, передбачено також наявність статусу виборця) та 103 (підвищені віковий ценз та ценз осілості, ценз володіння державною мовою), що можна розглядати як додаткові обмеження права, встановлені Конституцією. Проте особливо спірною є повна відсутність у Конституції будь-яких обмежень (цензів) пасивного виборчого права на місцевих виборах³². Стаття 38 передбачає право *громадянина* «бути обраним до органів місцевого самоврядування»³³. З огляду на статтю 64 Конституції (однак не у відповідності до цієї статті), Закон про місцеві вибори встановлює такі обмеження на рівні статусу виборця (тобто публічноправової дієздатності; див частину першу статті 9 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Спроби додатково обмежити право бути кандидатом на місцевих виборах за критерієм місця проживання свого часу були визнані неконституційними рішенням Конституційного Суду України [955]. Водночас частина друга статті 9 Закону «Про місцеві вибори» встановлює моральний ценз, пов'язаний із судимістю, не передбачений Конституцією.

Вважаємо, що *доцільність* такої відсутності обмежень, передбачених Конституцією, сумнівна. Передусім це стосується вікового цензу (якого стосовно пасивного виборчого права на місцевих виборах Конституція не містить взагалі). Щодо цензу осілості, то стосовно виборів сільського, селищного, міського голови, який є перш за все адміністратором місцевої влади, його можна вважати недоцільним, однак щодо кандидатів у депутати місцевої ради, які повинні представляти інтереси громади (а значить, добре їх знати), варто встановити вимогу належності до відповідної територіальної громади. Проте, підкреслимо, такі обмеження можуть бути встановлені лише Конституцією.

Для регулювання виборів важливе значення має третя складова суб'єктивних виборчих прав – право висувати кандидатів. На час прийняття Конституції 1996 р. уявлення про таке право та суб'єкта його здійснення ще не були устояними. Однак сьогодні доцільно визначити на конституційному рівні роль політичних партій (які, відповідно до статті 36 Конституції, уповноважені брати участь у виборах) як механізму висування кандидатів і водночас підкреслити, що первинним суб'єктом цього права є громадяни України, які можуть реалізувати його і безпосередньо (шляхом самовисування чи підтримки своїми підписами висування кандидата іншим шляхом), і через участь у партійному механізмі висування. Таким чином, вважаємо, що конституційне закріплення як самого номінаційного виборчого права, так і його суб'єктів є доцільним.

Стаття 71 Конституції проголошує п'ять основних засад демократичних виборів «до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» – загальне, рівне, пряме

³² Стаття 23 Конституції Автономної Республіки Крим встановлює для кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим обмеження, ідентичні з цензами, встановленими статтею 76 Конституції України для кандидатів у народні депутати України [787]. Питання узгодженості із статтями 64 та 24 Конституції України тут, як і стосовно активного виборчого права, теж залишається відкритим. Вважаємо, що обмеження (цензи) і для цих виборів мають встановлюватися лише Конституцією України.

³³ Тут теж виникає проблема щодо «права бути обраним сільським, селищним, міським головою», оскільки Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» кваліфікує сільського, селищного, міського голову як «головну посадову особу територіальної громади», а не як окремих (одноосібний) орган місцевого самоврядування.

виборче право, вільні вибори, таємне голосування. Ці принципи лежать в основі вітчизняного виборчого права (щодо системи принципів виборчого права див. підрозділ 1.2.3). Водночас виникає питання щодо потреби повторення чотирьох із цих принципів (без згадки про вільні вибори) у статтях 76 (стосовно виборів народних депутатів України), 103 (стосовно виборів Президента України³⁴), 136 (стосовно виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) та 141 (стосовно виборів органів та посадових осіб місцевого самоврядування). Їх зазначення у розділах, жорсткість яких істотно нижча, аніж розділу III (до якого належить стаття 71), наводить на думку, що ці положення можуть бути модифіковані звичайним механізмом конституційних змін. Якщо ж ці положення статей 76, 103, 136 і 141 розглядати як (взагалі кажучи, непотрібний) повтор норм статті 71, тоді необхідне пояснення відсутності вказівки у цих статтях на принцип вільних виборів. На нашу думку, такі повтори слід усунути, що підвищило б вагомість статті 71.

Окремі деталі формулювання статті 71 теж можуть бути вдосконалені. Так, доцільно було б зазначити принаймні деякі сторони багатоаспектного принципу рівного виборчого права – рівність кількості голосів у кожного виборця³⁵ та рівність потенційної сили кожного голосу (що має наслідком максимально можливу рівність кількості виборців в одномандатних виборчих округах), а також застосування вимог рівного виборчого права до суб'єктів права голосу без будь-якої дискримінації, зокрема, за місцем проживання чи перебування.

Викликає застереження термін «пряме виборче право» (див. підрозділ 6.1). Міжнародні документи вживають термін «прямі вибори»; цьому ж терміну віддають перевагу провідні вітчизняні конституціоналісти.

Не цілком ясним є проголошення засади вільних виборів (частина перша статті 71), зміст якої розкривається у частині другій цієї статті: «Виборцям гарантується вільне волевиявлення». Звичайно вважається, що принцип вільних виборів, крім свободи волевиявлення, включає також вільне формування волі виборців (див. підрозділ 4.2). Неповне конституційне формулювання може тлумачитися як відмова від цієї складової, що було б небажаним і не відповідало б європейським стандартам демократичних виборів.

Нарешті, доцільною була б згадка у Конституції про принцип чесних (нефальсифікованих) виборів (див. розділ 5), тісно пов'язаний з принципом вільних виборів. Чітко сформульована вимога чесних виборів стала б засобом недопущення незаконного захоплення влади через виборчі зловживання, вказуючи, що «нечесні вибори» не є демократичними виборами і їх результати не можуть бути визнаними.

Наведені вище міркування щодо можливостей вдосконалення конституційних положень, звичайно, не означають, що Конституція має стати об'єктом кодифікації виборчого законодавства. Проте тривалий конституційний процес дозволяє сподіватися на те, що зазначені вдосконалення конституційних положень, які стосуються виборів, можуть стати предметом уважного розгляду. Частково ці пропозиції враховані у новій редакції статті 141 Конституції, передбаченій проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [891], попередньо схваленим Верховною Радою України.

³⁴ Повторне зазначення основних принципів у цій статті може бути визнане доцільним, якщо прийняти, що Президент України не розглядається як окремий орган державної влади, а отже, на вибори Президента України не поширюються вимоги статей 38 та 70. Водночас за такого (зазначимо, сумнівного) тлумачення відсутність згадки про принцип вільних виборів може створювати проблему його дотримання на виборах Президента України.

³⁵ З огляду на проблему обсягу права голосу на виборах народних депутатів України для окремих категорій виборців цей загальноновизнаний аспект принципу рівного виборчого права став актуальним.

10.4.3. Міжнародно-правові акти як джерела виборчого права України

Проблема належності міжнародно-правових актів, які визначають міжнародно визнані виборчі стандарти, до національного виборчого законодавства все ще очікує свого повного вирішення (див. підрозділ 1.3.3). Без сумніву, джерелами національного виборчого права, відповідно до статті 9 Конституції, є зобов'язальні акти міжнародного права, такі як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП) 1966 р. [538] чи Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ) 1950 р. [408] та протоколи до неї (у тому числі Перший протокол 1952 р. [900]); сюди ж слід додати Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. [230]. Проте їх роль, хоча й важлива для виборчого права у цілому, для кодифікації виборчого законодавства досить обмежена: у них *проголошені* (як принципи-назви) ті ж основні принципи виборчого права, які закріплені у Конституції.

Для виборчого законодавства важливу роль відіграють також *авторитетні акти* м'якого права, як Загальна декларація прав людини ООН 1948 р. [244], Копенгагенський документ НБСЄ 1990 р. [1316] чи Декларація про критерії вільних і чесних виборів Міжпарламентського союзу 1994 р. [188], а особливо ті акти, які розкривають зміст принципів-стандартів, проголошених зобов'язальними актами. Типовими прикладами таких актів м'якого права є Загальний коментар до статті 25 МПГПП [245], низка документів Венеціанської комісії, насамперед Кодекс належної практики у виборчих справах [363], а також широка практика Європейського суду з прав людини стосовно статті 3 Першого протоколу до ЄКПЛ, низку рішень якого цитовано у попередніх розділах цього дослідження.

Відзначимо, що положення актів м'якого права та правові позиції ЄСПЛ, які тлумачать зміст зобов'язальних стандартів, по суті, мають практично таку ж зобов'язальну силу³⁶, що й акти, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України і на тлумачення положень яких спрямовані ці акти. Таким чином, відповідні положення повинні бути враховані при кодифікації виборчого законодавства, що означає їх повноцінну імплементацію у національне законодавство.

Що ж стосується таких актів м'якого права, як документи Венеціанської комісії типу «належної практики» чи висновки стосовно України, а також звіти Місії міжнародного спостереження за виборами під егідою ОБСЄ/БДПЛ, вони дійсно мають рекомендаційний характер. Їх врахування при кодифікації не є обов'язковим, хоча й бажане за умови їх повної відповідності усій системі національного права і насамперед Конституції.

Серед міжнародно-правових документів (у галузі виборчого права зокрема) практика Європейського суду з прав людини займає особливе місце. Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає адаптацію національного законодавства до вимог Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. з урахуванням судової практики ЄСПЛ. Такі вимоги закону обґрунтовано дозволяють деяким авторам піднімати проблему внутрішнього контролю законодавства України щодо його відповідності Конвенції (конвенційність) за аналогією з контролем його конституційності [914].

В Україні все ще недостатня увага приділяється імплементації статті 3 Першого протоколу до Конвенції, згідно з якою «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу». Незважаючи на формулювання диспозиції статті, адресованої державам-учасникам,

³⁶ Вище ми зазначали, що зобов'язальний характер низки актів «м'якого права» походить із зобов'язань, взятих на себе Україною при вступі до відповідних міжнародних організацій (зокрема, Ради Європи, Статут якої ратифікований Україною), або визнання односторонніх зобов'язань держави, як це має стосовно положень Копенгагенського документа.

Європейський суд з прав людини ще у 1987 р. у рішенні у справі *«Матьє-Моєн і Клерфе проти Бельгії»* визначив, що ця стаття захищає також суб'єктивні права – «право голосу» та «право бути кандидатом на виборах органу законодавчої влади» і, більш загально, «право на вільні вибори» [1276].

Врахування судової практики ЄСПЛ у процесі вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства досі залишається неповним. При цьому слід підкреслити, що мова йде не стільки про виконання конкретних рішень ЄСПЛ щодо України, скільки про врахування правових позицій Суду, висловлених у рішеннях у справах стосовно різних держав. Такі правові позиції мають значну цінність для розуміння справжнього змісту положень Конвенції (у тому числі Першого протоколу), а деякі із формулювань Суду слід розглядати як принципові доктринальні положення, що істотно впливають на тлумачення багатьох норм як міжнародних документів, так і національного законодавства, зокрема, уточнюють загальноприйнятий зміст правових вимог принципів виборчого права. Правові позиції Суду, будучи узагальненими твердженнями, як правило, стосуються основних принципів демократичних виборів, і в цьому їх велика цінність; водночас, будучи сформульованими у процесі розгляду конкретних справ, позиції Суду мають значення і для належного регулювання процедурних виборчих правовідносин. Тому їх значення як складової об'єкта кодифікації національного законодавства не може бути ігнороване.

У нашому розгляді ми неодноразово брали до уваги правові позиції ЄСПЛ, висловлені у різних справах стосовно статті 3 Першого протоколу (див. також [323; 666; 1216, с.770-784]). Не претендуючи на повноту розгляду, тут обмежимося деякими аспектами рішень Суду, не згаданими раніше.

У першу чергу слід відзначити певну особливість трактування Судом виборчих прав порівняно із політичними правами, передбаченими текстом Конвенції, зокрема, статтями 10 та 11. Стосовно виборчих прав, неявно захищених статтею 3 Першого протоколу, Суд вказав на значно ширше поле розсуду держав-учасниць щодо їх регулювання, у зв'язку з чим послаблюється критерій законності, який не зводиться до підстав, прямо передбачених Конвенцією. По суті, предметом уваги Суду у випадку статті 3 Першого протоколу є те, чи «встановлені умови не обмежують [виборчі] права настільки, що вони втрачають власну суть та позбавляються ефективності» [1276].

Цитоване рішення, яке набуло значення програмного у сфері виборчого права, цікаве, зокрема, тим, що тут Суд висловився стосовно виборчої системи. Суд зазначив: «будь-яка виборча система повинна оцінюватися у світлі політичного розвитку країни, а тому певні її деталі, неприпустимі в рамках однієї системи, можуть бути виправдані в іншій, принаймні за тієї умови, що чинна система забезпечує “вільне волевиявлення народу при обранні законодавчої влади”» [1276]. Підкреслимо, що Суд сформулював критерій оцінки виборчої системи з *урахуванням національних умов*; згодом цей підхід поширюється на виборче законодавство в цілому (див. також рішення у справі *«Суховецький проти України»* [1287]).

Суд декілька разів висловлювався стосовно позбавлення чи обмеження активного виборчого права. Так, у справах *«Метьюз проти Сполученого Королівства»* [1277] та *«Азіз проти Кіпру»* [1265] Суд визнав порушенням статті 3 Першого протоколу і навіть дискримінацією (тобто порушенням статті 14 Конвенції) виключення із списків виборців (тобто позбавлення виборчого права) за територіальною ознакою місця проживання чи за ознакою належності до меншини. Для України цікавий перший аспект: хоча повного позбавлення права голосу за критерієм місця проживання вітчизняне виборче законодавство не знає, однак аргументація Суду цілком може бути поширена на часткове обмеження змісту права голосу, передбачене частиною десятою статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734].

У справі *«Герст проти Сполученого Королівства»* [1273] Суд розглянув проблему обмеження виборчих прав ув'язнених. Визнаючи існування широких меж розсуду держав-учасниць щодо того, чи можуть бути виправданими обмеження права голосу ув'язнених та яким чином має бути встановлено справедливий баланс між правом та його обмеженням, Суд, проте, вказав, що наявність таких обмежень та підстави їх застосування мають бути встановлені законом, а конкретне застосування – прямо передбачене у вироку суду у конкретній справі. В Україні ця проблема щодо права голосу вважається вирішеною після рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року, яким визнано неконституційним (автоматичне) обмеження права голосу осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі [940]. Проте низка міркувань Суду може бути корисною при розгляді подібних існуючих обмежень права балотуватися на виборах чи встановлення кримінальної санкції у вигляді обмеження виборчих прав.

У справі *«Лабіта проти Італії»* [1275] Суд розглянув проблему автоматичного обмеження права голосу внаслідок затримання осіб (до розгляду справи судом) у зв'язку з підозрою у належності до злочинного угруповання (мафії). З точки зору української правової системи, Суд висловив дещо дивну позицію, не сумніваючись, «що тимчасове позбавлення виборчих прав осіб, проти яких є докази причетності до мафії, має законну мету» (пункт 203 зазначеного рішення). Оскільки цей захід застосовується без встановлення судом факту належності до мафії (злочинної організації), на нашу думку, тут має місце порушення презумпції невинуватості; пояснити підтримку цього Судом можна тільки з огляду на визнання ним «широкого поля розсуду» держав-учасниць і послаблення вимоги законної мети обмежень прав через «врахування національних умов». Очевидно, стосовно права голосу такі правові позиції не можуть бути імплементованими у вітчизняне виборче законодавство з огляду на їх відверту неконституційність. Однак навіть стосовно пасивного виборчого права їх імплементація неможлива: презумпція невинуватості закріплена статтею 62 Конституції, і норми, які б її порушували, слід визнати такими, що суперечать Конституції (є неконституційними).

Декілька рішень Суду були присвячені проблемі обмежень пасивного виборчого права. У рішеннях у справах *«Гітонас та інші проти Греції»* [1270] та *«Ахмед та інші проти Сполученого Королівства»* [1261] мова йшла про критерії невиборності (обмеження права бути кандидатом на виборах) для деяких категорій осіб, зокрема державних (муніципальних) службовців. Для України аналіз цього інституту становить інтерес через потенційну можливість заміни окремих аспектів інституту несумісності представницького мандата вимогами невиборності (очевидно, встановленими на конституційному рівні). Слід також враховувати, що вітчизняне виборче законодавство застосовує обмеження, аналогічне до невиборності, до деяких із похідних виборчих прав – права бути членом виборчої комісії чи права бути спостерігачем – для посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органів (частина третя статті 26, частина перша статті 78 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частина сьома статті 23, частина десята статті 24, частина перша статті 79 Закону «Про вибори Президента України» [739], частина третя статті 21, абзац другий частини першої статті 65 Закону «Про місцеві вибори» [808]).

Дискваліфікація щодо пасивного виборчого права у контексті «демократії цінностей» (чи «демократії, здатної себе захистити») розглянута у рішеннях Суду у справі *«Жданок проти Латвії»* (колегія у 2004 р. і Велика палата у 2006 р.) [1292; 1293]. Абстрагуючись від конкретних обставин справи, наведемо окремі загальні міркування Суду, які, на нашу думку, мають істотне значення, у тому числі для України: «Щоб гарантувати стабільність та ефективність демократичної системи, від держави може вимагатися вжиття специфічних заходів для самозахисту... Плюралізм і демократія засновані на компромісі, що

вимагає різних поступок з боку окремих осіб, які повинні часом бути готовими обмежити деякі із своїх свобод так, щоб забезпечити більшу стабільність держави у цілому». Однак «кожного разу, коли держава має намір послатися на принцип “демократії, здатної себе захистити” для виправдання свого втручання у права людини, вона повинна уважно оцінити обсяг і наслідки такого заходу, щоб був дотриманий... баланс» між вимогами захисту демократичного суспільства, з одного боку, та захисту прав людини – з іншого (пункт 100 рішення [1293]). Зрештою, «будь-яке виборче законодавство повинне оцінюватися у світлі політичної еволюції відповідної країни» (пункт 83 рішення 2004 р. [1292]).

Таким чином, міжнародно-правові акти, що містять міжнародні виборчі стандарти, підлягають врахуванню (імплементації) при кодифікації виборчого законодавства або в обов'язковому порядку, або (для положень рівня «належної практики») факультативно з урахуванням вітчизняної доктрини виборчого права.

10.4.4. Виборчі закони

До цієї основної групи джерел виборчого права України відносяться п'ять законів – три закони, які регулюють проведення виборів відповідно Президента України, народних депутатів України та місцевих виборів, а також закони «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців». При цьому не вважаємо за доцільне включати сюди виборчі закони «разового» застосування, які В. Нестерович називає «спеціальними» [566, с.56] і які вичерпали свою дію і сьогодні є нечинними.

Підкреслимо, що у межах цієї групи законодавчих актів особливу роль відіграють три закони про вибори відповідних типів; саме вони повинні стати основою для кодифікації виборчого законодавства. Два інші закони мають істотну специфіку: по-перше, вони стосуються лише окремих інститутів (чи навіть підінститутів) виборчого права; по-друге, вони регулюють правовідносини, які існують постійно, а не лише під час виборчого процесу³⁷. Така специфіка, з одного боку, означає, що у кодифікованому акті відповідні положення кожного з цих двох законів мають бути включені у вигляді одного розділу чи глави; з іншого боку, постійна дія в часі відповідних положень має бути взята до уваги при розробці не лише загальної структури кодексу, але й конкретних положень (зокрема, стосовно оскарження правопорушень, процедура якого під час виборчого процесу та поза його межами істотно відмінна).

Структура проекту Виборчого кодексу обов'язково повинна брати до уваги вже відпрацьовану досвідом принаймні двох десятиліть розвитку національного законодавства спільну загальну структуру виборчих законів, яка включає такі основні розділи (назви розділів узагальнені):

- Розділ I. Загальні положення
- Розділ II. Види виборів. Порядок і строки їх призначення і проведення
- Розділ III. Територіальна організація виборів
- Розділ IV. Виборчі комісії
- Розділ V. Списки виборців
- Розділ VI. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів
- Розділ VII. Висування і реєстрація кандидатів
- Розділ VIII. Інформаційне забезпечення виборів
- Розділ IX. Передвиборна агітація
- Розділ X. Гарантії діяльності суб'єктів виборчого процесу

³⁷ Закон «Про Центральну виборчу комісію», який, без сумніву, відноситься за своїм предметом регулювання до виборчого законодавства, тим не менше виявляє за своїм змістом і структурою значну близькість до відповідних актів адміністративного законодавства, зокрема, Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [866].

Розділ XI. Голосування та встановлення результатів виборів

Розділ XII. Повторні та позачергові (проміжні) вибори (у тому числі заміщення депутатів)

Розділ XIII. Оскарження виборчих правопорушень.

Розділ XIV. Зберігання виборчої документації.

Така загальна архітектура сьогодні є спільною для усіх трьох виборчих законів з мінімальними відхиленнями; так, Закон «Про вибори Президента України» не містить Розділу XIV, а в Законі «Про місцеві вибори» розділ, що стосується фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів, розміщений після розділу, що визначає гарантії діяльності суб'єктів виборчого процесу.

Описана побудова виборчих законів в основному відповідає інституційній структурі виборчого права. Нарешті, слід визнати, що така побудова закону звична і зручна для користувача. Ці міркування мають бути взяті до уваги при розробці структури проекту Виборчого кодексу (див. підрозділ 10.6).

Водночас при кодифікації слід враховувати і два інші фактори. По-перше, попри однакове загальне спрямування відповідних розділів і значні збіги у способі регулювання однорідних правовідносин, що засвідчене численними прикладами, наведеними у попередніх розділах цієї роботи, специфіка, пов'язана з типом конкретних виборів, спричиняє певні природні відмінності у деяких деталях регулювання подібних за своєю природою виборчих процедур. По-друге, наявні відмінності у нормативних приписах різних виборчих законів далеко не завжди мають об'єктивні причини; багато прикладів таких необгрунтованих відмінностей також було наведено вище. Це змушує дуже уважно підходити до ступеня уніфікації регулювання стосовно різних типів виборів.

10.4.5. Кодекси, що містять положення, які безпосередньо стосуються виборів

До цієї групи законодавчих актів вважаємо за доцільне віднести три кодифіковані акти. Два з них – Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення – мають карний характер, тобто встановлюють склади злочинів чи адміністративних правопорушень та визначають відповідні санкції; третій – Кодекс адміністративного судочинства України – є процесуальним законодавчим актом у публічноправовій сфері, до якої відносяться виборчі правовідносини.

Особливість цих актів, які, строго кажучи, до виборчого законодавства не належать, полягає в тому, що вони містять окремі положення (окремі статті чи сукупності статей), які безпосередньо стосуються виборчих правовідносин. Так, Кримінальний кодекс України містить сім статей (статті від 157 до 160 [461]), які визначають склади злочинів, що можуть бути вчинені стосовно виборчих правовідносин як під час виборчого процесу, так і поза його межами. Кодекс України про адміністративні правопорушення містить п'ятнадцять статей (статті 212⁷ – 212²¹ [366]), об'єднаних у Главу 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення».

Нормативне визначення складів таких злочинів чи адміністративних правопорушень безпосередньо забезпечує регулювання виборчих правовідносин, оскільки чітко визначає ті межі правомірної поведінки, при порушенні яких настають негативні наслідки для суб'єкта правопорушення. Таким чином, зазначені акти, хоча й не належать до галузі виборчого законодавства, частково є джерелами виборчого права.

У свою чергу, Кодекс адміністративного судочинства України містить низку статей (статті 268-279 [361]), які визначають процесуальні особливості розгляду виборчих спо-

рів. Як зазначалося вище, розгляд виборчих спорів, у тому числі у судовому порядку, є важливою складовою виборчого процесу, своєрідним «юрисдикційним вкрапленням» у, взагалі кажучи, неюрисдикційний виборчий процес.

Такі аргументи дозволяють стверджувати, що зазначені кодекси мають більше значення як джерела виборчого права, аніж суміжні закони, розглянуті нижче. Проте, з огляду на принципову належність відповідних норм до інших галузей права (кримінального, адміністративно-деліктного чи адміністративного процесуального), їх нерозривний зв'язок з іншими, більш загальними нормами цих галузей (і, відповідно, положеннями відповідних кодексів) включення таких положень до кодифікованого акта з виборчого права, яке мало б супроводжуватися виключенням відповідних статей із зазначених кодексів, не лише недоцільне, але й неможливе, оскільки порушувало б цілісність і повноту регулювання предметів цих кодексів. Однак зазначені положення цих кодексів повинні братися до уваги при кодифікації виборчого законодавства з метою забезпечення їх взаємного узгодження.

10.4.6. Суміжні закони

До цієї групи належить значна кількість законів різних галузей, які мають дотичне відношення до регулювання виборів. Існування цієї групи законів пояснюється цілісністю системи національного права, її тісною інтегрованістю (незважаючи на галузевий поділ). Закони, які відносяться до цієї групи, регулюють певні правовідносини, які є суміжними з виборчими правовідносинами, тобто існують під час виборчого процесу і пов'язані з ним, однак не мають безпосереднього виборчого характеру. У зв'язку з цим такі законодавчі акти практично неможливо перелічити; обмежимося лише найважливішими прикладами з різних сфер регулювання.

Закони, що належать до сфери конституційного законодавства. Важливими прикладами таких законодавчих актів можуть служити закони «Про громадянство України» [771], «Про політичні партії в Україні» [822], «Про громадські об'єднання» [770], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [846] та деякі інші. Роль цих законів у регулюванні *передумов* виборчих правовідносин (однак не самих виборчих правовідносин) істотна, однак не завжди однакова, що істотно впливає на те, чи повинні відповідні положення підлягати кодифікації у сфері виборчого законодавства.

Для прикладу розглянемо окремі з перелічених законів. Так, наприклад, практично усі положення Закону «Про громадянство України» мають самостійне (не пов'язане з виборчими правовідносинами) регулятивне значення, а отже, не повинні включатися до обсягу кодифікованого нормативного матеріалу. Однак стаття 5 зазначеного Закону містить перелік документів, що підтверджують громадянство України; водночас виборчі закони містять дещо інакші переліки документів, які підтверджують особу та громадянство України виборця під час виборів (див. частину третю статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734], частину другу статті 2 Закону «Про вибори Президента України» [739] та особливо частину другу статті 3 Закону «Про місцеві вибори» [808]). Зокрема, усі виборчі закони не містять вказівки на такі документи, передбачені статтею 5 Закону «Про громадянство України», як посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу та посвідчення особи на повернення в Україну через обмежену сферу їх застосування (передусім для перетину кордону України). Водночас закони, які регулюють загальнонаціональні вибори, передбачають додатковий документ з функцією засвідчення особи та громадянства виборця – картку (довідку) установи виконання покарань або слідчого ізолятора, призначену для використання під час голосування особами, які із зрозумілих підстав не можуть мати на руках жодного із зазначених вище документів. У свою чергу, обмежений перелік відповідних документів, передбачений Законом «Про

місцеві вибори», спричинений специфічними умовами реалізації права голосу на цих виборах, які не проводяться за межами України, на суднах, що перебувають у плаванні під Державним Прапором України, а також в установах виконання покарань. Таким чином, відповідні норми чинних виборчих законів щодо документів, які посвідчують особу і громадянство виборця, з урахуванням усіх зазначених особливостей мають бути включені до кодифікованого акта, що має регулювати вибори; при цьому вони мають бути узгодженими (однак не зобов'язані збігатися) з регулюванням, яке здійснюється Законом «Про громадянство України».

Закон «Про політичні партії в Україні» визначає статус і загальні засади діяльності політичних партій, які (у разі виконання своєї важливої функції – реалізації номінаційного виборчого права) стають одними з основних суб'єктів виборчого процесу; саме в цьому полягає його роль у регулюванні передумов виборчих правовідносин. Проте стосовно участі партій у виборах зазначений Закон містить відсылку до норми³⁸ (див. пункт 2 частини першої статті 12 Закону [822]), що дає підстави стверджувати недоречність включення положень Закону в обсяг кодифікованого нормативного матеріалу з виборчого права.

Ще менше значення для виборчих правовідносин має Закон «Про громадські об'єднання»; він виконує лише функцію визначення статусу громадських організацій, деякі з яких можуть претендувати на участь у громадському спостереженні за виборами.

Важливу роль відіграє Закон «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні» [846], насамперед через визначення категорії «місце проживання». Остання має значення у контексті виборчого права у двох аспектах – для визначення місця голосування виборця, коли місце проживання фіксується як виборча адреса у відомостях Державного реєстру виборців, та для встановлення належності виборця до певної територіальної громади, чим визначається участь виборця у відповідних місцевих виборах. Ці проблеми розглянуті вище у контексті права голосу (див. підрозділ 2.3.5). Тут зазначимо лише, що існуюче нормативне визначення «місця проживання» (яке фактично ототожнює його із зовсім іншим явищем – «житлом»), зафіксоване у чинних редакціях як зазначеного Закону, так і Цивільного кодексу України, створює істотні труднощі для регулювання відповідних виборчих правовідносин. Вважаємо, що паралельно з процесом кодифікації виборчого законодавства слід повернутися до законодавчого регулювання цих питань і забезпечити взаємоузгоджену нормативну дефініцію відповідних понять та безпосередньо пов'язаних із ними двох різних конституційних суб'єктивних прав (права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, з одного боку, та права на житло – з іншого).

Значно слабший взаємозв'язок виборчого законодавства із законодавчими актами інших галузей. Так, акти *адміністративного законодавства* перш за все визначають засади діяльності, правовий статус та обсяг повноважень відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, встановлюючи відсутність можливостей їх безпосереднього втручання у виборчий процес та забезпечуючи виконання ними допоміжних функцій, у першу чергу із матеріально-технічного забезпечення організації виборчого процесу (закони «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію» та ін.). Окреме місце займають закони «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», які визначають категорії посадових осіб, щодо яких виборчим законодавством встановлюються певні обмеження (несумісність) їх *похідних* виборчих прав (зокрема, права брати участь у передвиборній

³⁸ Певне відношення до участі партій у виборах має також положення пункту 10 статті 8 Закону (щодо гендерних квот у партійних списках кандидатів) [822]. Проте цей пункт адресований статуту партії, у якому мав би бути реалізований відповідний припис, а отже, безпосередньо не регулює виборчих правовідносин.

агітації, права бути членом виборчої комісії, права на спостереження, права бути спеціальним представником суб'єкта виборчого процесу).

Сфера **цивільного законодавства** (матеріальна та процесуальна складова якого традиційно кодифікована у вигляді Цивільного кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України) важлива для виборчого законодавства не лише згаданим вище проблемним визначенням місця проживання особи. Для володіння виборчими правами сьогодні визначальну роль відіграє категорія дієздатності особи, яка за недостатньо обґрунтованою традицією ототожнюється з відсутністю цивільної недієздатності (див. статті 34-42 ЦК України [1163]). Проблеми такого ототожнення і пропозиція запровадження паралельної (хоча й пов'язаної змістовно) категорії публічноправової дієздатності описані вище (див. підрозділ 2.3.7). Позитивне вирішення цієї проблеми можливе у процесі кодифікації виборчого законодавства і передбачає узгоджені зміни до відповідних положень як ЦК України, так і ЦПК України (в останньому випадку – до глави 2 Розділу IV «Окреме провадження»).

Субсидіарне значення для виборчого законодавства мають такі цивілістичні категорії, нормативно врегульовані ЦК України, як юридична особа, власність, цивільна шкода, а також розмежування права на відповідь та права на спростування недостовірної інформації³⁹ (стаття 277 ЦК України [1163]).

Сфера **фінансового** (у тому числі бюджетного і податкового) **законодавства** є дотичною до предмета регулювання виборчого законодавства, оскільки проблеми фінансування виборчих (і політичних взагалі) процесів мають високу актуальність як щодо забезпечення принципу рівного виборчого права, так і в аспекті боротьби з політичною корупцією. Тут потрібний високий ступінь взаємної узгодженості нормативних приписів; однак до сфери власне виборчого законодавства відносяться лише окремі особливості регулювання. Приписи, що визначають такі особливості, належать до матеріалу, який підлягає кодифікації; водночас з метою досягнення взаємної узгодженості можливість таких спеціально-виборчих приписів має бути зазначена у вигляді бланкетних (відсильних) положень у відповідних законодавчих актах суміжних галузей.

Особливе місце у виборчих правовідносинах займає регулювання декларування майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру; відповідна декларація подається кандидатами при їх реєстрації. Досягнута останнім часом уніфікація форми та змісту виборчої декларації та декларації, передбаченої **антикорупційним законодавством** (див. частину першу статті 57 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] та статтю 46 Закону «Про запобігання корупції» [785]), вимагає в аспекті виборчого законодавства уточнення способу подання (у паперовій чи електронній формі) чи навіть необхідності такого подання, зокрема, якщо відповідна декларація уже перебуває у загальному доступі на офіційному сайті Національного агентства запобігання корупції.

Законодавство **інформаційної галузі** за своїм змістом теж відчутно перетинається з предметом регулювання виборчого законодавства. Тут можна виділити дві підгрупи законів.

До першої відносяться закони про інформацію та її специфічні види («Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних»); ці закони важливі у частині, що стосується персональних даних виборців, що містяться у базі даних Державного реєстру виборців та у списках виборців, а також стосовно доступності персональних даних кандидатів, зареєстрованих для участі у виборах (див. підрозділ 2.3.8).

³⁹ Зазначимо водночас, що частина п'ята статті 37 Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» розглядає відповідь як форму спростування інформації [782]. Це не лише суперечить цитованому положенню ЦК України, але й обмежує можливості реалізації права на відповідь суб'єктами виборчого процесу (див., зокрема, частину тринадцяту статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Це приклад положення суміжного законодавства, яке потребує уніфікації з відповідними приписами як Цивільного кодексу, так і виборчого законодавства.

Другу підгрупу складають закони, які регулюють діяльність засобів масової інформації та суб'єктів поширення реклами («Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про рекламу»); сюди ж можна віднести суміжний Закон «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення». Зазначимо, що регулювання цими законами діяльності відповідних суб'єктів не завжди узгоджене з виборчим законодавством. Так, наприклад, стаття 50 Закону «Про телебачення і радіомовлення» прямо передбачає особливості діяльності телерадіоорганізацій під час виборчого процесу, які регулюються виборчим законодавством [861]. Водночас Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [782] не містить жодної вказівки на можливість регулювання виборчим законодавством певних особливостей діяльності друкованих засобів масової інформації під час виборчого процесу. Зокрема, відсутня будь-яка згадка про повноваження суду приймати рішення про тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання (див., зокрема, частину одинадцяту статті 74 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]). Не узгоджено також обсяг повноважень Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, як він встановлений відповідним статусним законом [810] та виборчим законодавством.

Повністю відсутні посилання на виборчий процес у чинній редакції Закону «Про рекламу» [840]. Взагалі кажучи, вважаємо це позитивним кроком з огляду на нашу позицію щодо віднесення поширення «політичної реклами» до категорії *передвиборчої агітації*, а не рекламної діяльності, а отже, її регулювання виборчим законодавством. Водночас слід визнати можливість окремих обмежень поширення реклами у випадках, якщо її об'єкт має відношення до виборчого процесу⁴⁰.

Нарешті, слід згадати сферу *архівного законодавства*, представлену Законом «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [809], відповідно до якого після закінчення виборчого процесу виборча документація передається на зберігання до архівних установ.

При кодифікації виборчого законодавства особливо важливо розмежувати власне виборчі положення та положення суміжного законодавства, які регулюють правовідносини, хоча й пов'язані з виборчим процесом, однак не мають виборчо-правової природи. У першому випадку з метою уникнення колізії відповідні положення мають бути виключені з суміжного закону (у якому слід залишити бланкетну норму, що відсилає до виборчого законодавства, зокрема, за розглянутим вище зразком Закону «Про телебачення та радіомовлення»). У другому випадку відповідні правовідносини повинні регулюватися суміжним галузевим законодавством, а відсылна норма повинна міститися у положеннях виборчого законодавства.

На жаль, сьогодні існують колізії, викликані порушенням такого підходу, що спричиняє реальні конфлікти чи навіть соціальну напругу. Одним із прикладів може бути положення статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», яке стверджує, що «внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, *місцевих виборах* [курсив наш. – Ю.К.] та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону України “Про Державний реєстр виборців”» [783]. Водночас Закон «Про місцеві вибори» передбачає, що «виборець, який на день виборів перебуває за межами населеного пункту, в якому він проживає, участі у місцевих виборах не бере» (за окремими природними винятками голосування на виборах обласних та районних рад) [808]; очевидно, цей припис повністю охоплює категорію внутрішньо

⁴⁰ Так, наприклад, обмеженню під час виборчого процесу мала б підлягати комерційна за своїм змістом реклама книги, написаної і виданої кандидатом, який балотується на виборах.

перемішених осіб. Це обмеження, встановлене виборчим законом, традиційне⁴¹ і впливає з положень статті 141 Конституції [432] та розуміння суті місцевого самоврядування. Уникнення таких непорозумінь потребує виключення подібних приписів із суміжних законів (із заміною їх відсильною нормою типу «внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах у порядку, встановленому виборчим законодавством»⁴²) із включенням до кодифікованого акта відповідних положень, спрямованих на нормативне вирішення цієї проблеми.

Існують також певні суперечності між інформаційними законами та виборчим законодавством, у тому числі Законом «Про Державний реєстр виборців». Так, частина четверта статті 13 Закону «Про доступ до публічної інформації» встановлює вимогу: «Усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом» [781], що фактично передбачає пріоритет зазначеного Закону перед виборчим законодавством. Проте жодне положення цього Закону не вказує на особливості різних за чутливістю категорій персональних даних (які, взагалі кажучи, можуть розглядатися як інформація з обмеженим доступом), що містяться у базі даних Державного реєстру виборців та списках виборців, а також у відомостях про кандидатів, зареєстрованих для участі у виборах, та інших осіб – суб'єктів виборчих правовідносин (членів виборчих комісій, довірених та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів), що може спричинити колізії виборчих та інформаційних законів. Крім того, визначений статтею 16 Закону «Про захист персональних даних» порядок доступу до персональних даних з боку третіх осіб [795] не узгоджується з вимогами публічного характеру списків виборців та загального доступу до них, передбаченого виборчим законодавством (у тому числі міжнародними виборчими стандартами) для забезпечення прозорості та відкритості виборчого процесу, а отже, забезпечення дотримання принципу чесних виборів. Ці неузгодженості мають бути усунуті у процесі кодифікації, у першу чергу – шляхом включення до відповідних суміжних законів бланкетних приписів, які відсилають щодо регулювання певних особливостей до виборчого законодавства.

10.4.7. Підзаконні акти

Питання про те, яке регулювання слід залишити на рівні закону, а які відносини регулювати на підзаконному рівні, виникає у різних галузях права (див., наприклад, [195, с. 183]). Ця проблема пов'язана як зі ступенем конкретизації законодавчого регулювання (більш абстрактне чи більш казуалістичне), так і з рівнем юридичної сили відповідних актів та приписів, що в них містяться⁴³. Як уже зазначалося, для сфери конституційного права регулювання підзаконними актами є нетиповим [195, с. 130]; причину цього можна шукати у статті 19 Конституції.

Тим не менше, акти нижчої юридичної сили, аніж закони, відіграють певну роль у регулюванні виборчих правовідносин⁴⁴, незважаючи на відомий припис пункту 20 частини першої статті 90 Конституції [432]. Певною мірою це пов'язано з тим, що деякі повноваження приймати нормативні акти, що регулюють окремі правовідносини у виборчому

⁴¹ Див., наприклад, частину першу статті 2 Закону про місцеві вибори 2004 р. [721], частину першу статті 3 Закону про місцеві вибори 2010 р. [723].

⁴² Таке формулювання передбачене, зокрема, законопроектом № 6240 від 27.03.2017 р., внесеним групою народних депутатів України [884].

⁴³ Саме окремі приписи нормативного акта вважає носієм юридичної сили А. Заєць [247, с. 11].

⁴⁴ У цій, як і в деяких інших особливостях виборчого права, вбачається одна з ознак його специфічного місця у системі конституційного права, яка дає підстави виокремлювати виборче право як достатньо чітко окреслену галузь права.

процесі (часом неспецифічні для виборчого процесу), встановлені самою Конституцією чи виборчим законодавством.

Підзаконні акти, що стосуються виборів, доцільно розділити на три підгрупи.

До *першої підгрупи* вважаємо за необхідне віднести *акти про призначення виборів*. Такі акти приймаються у випадках, визначених Конституцією чи виборчим законодавством, уповноваженими суб'єктами – Верховною Радою України (у формі постанови) – про призначення чергових, позачергових та повторних виборів Президента України, чергових та позачергових місцевих виборів; Президентом України (у формі указу) – про призначення позачергових виборів народних депутатів України; в інших випадках – Центральною виборчою комісією (призначення повторних та проміжних виборів народних депутатів України, перших місцевих виборів) чи відповідною територіальною виборчою комісією (повторні та проміжні місцеві вибори).

Переважає точка зору, яка відносить акти про призначення виборів не до нормативних, а до розпорядчих (правозастосовних) актів; таку позицію займає, наприклад, М. Теплюк⁴⁵ [195, с.253]. Конституційний Суд України свого часу кваліфікував постанову Верховної Ради України про призначення позачергових виборів Тернопільської обласної ради як «акт застосування права», який «спричиняє виникнення, зміну чи припинення юридичних прав та обов'язків» [969]. Тим не менше, вважаємо, що така однозначна кваліфікація цих актів дещо одностороння⁴⁶.

Серед ознак правозастосовних актів, які наводяться правознавцями, специфічними є дві. По-перше, такі акти приймаються уповноваженим органом у результаті розгляду конкретної справи і тому мають індивідуальний персоніфікований характер (адресовані конкретним особам суб'єкту чи визначеному переліку суб'єктів), тобто є засобами індивідуальної правової регламентації⁴⁷. По-друге, такі акти вичерпують себе одноразовим застосуванням (виконанням) у певний момент часу⁴⁸ [390, с.240]. Слід визнати, що обидві зазначені ознаки відсутні у актів призначення виборів. Так, ці акти *не мають індивідуального персоніфікованого характеру*, а адресовані *невизначеному колу суб'єктів* (призначення виборів стосується усіх громадян-виборців, невизначеного кола громадян – суб'єктів пасивного виборчого права, політичних партій, органів адміністрування виборів, засобів масової інформації і т. п.). Більше того, неможливо вказати, коли настає «одноразове виконання» такого акта – у момент оголошення про наступний початок виборчого процесу, у день початку цього процесу, у день голосування чи у день закінчення виборчого процесу; доводиться визнати, що такий акт має *тривалу* (хоча й досить обмежену) *дію в часі*⁴⁹. Це змушує нас звернутися до ознак іншої категорії підзаконних актів – нормативних.

⁴⁵ Цікаво, що науковець відносить до «переважно нормативних» такі постанови Верховної Ради України, як, наприклад, «Про створення Служби національної безпеки України» від 20.09.1991 р. чи «Про утворення Спільної парламентсько-урядової комісії з інтеграції України до Світової організації торгівлі» від 19.02.2004 р. [195, с.255], які також, взагалі кажучи, мають «проміжний» характер (див. нижче), однак, на наш погляд, значно ближчий до розпорядчих актів, аніж постанови про призначення виборів.

⁴⁶ М. Ставнійчук відносить постанови про призначення виборів до джерел виборчого права, не аналізуючи більш детально їх правову природу [195, с.521].

⁴⁷ Внаслідок цієї характерної особливості такі акти часом називають *індивідуальними* або *індивідуально-правовими* (див., наприклад, 194, с.69; 1217, с.236).

⁴⁸ Конституційний Суд України свого часу вказав, що «за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, *звернені до окремого індивіда чи юридичної особи* [курсив наш. – Ю.К.], застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію» (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення № 2-зп від 23 червня 1997 р. у справі про акти органів Верховної Ради України [938]).

⁴⁹ Можна навести приклади *законів*, які мали коротку дію в часі (що можна інтерпретувати як «одноразове застосування закону»). У виборчому законодавстві такими прикладами є закони «Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» [814], «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України

До основних характерних ознак нормативних актів, які зазначаються правознавцями, належать такі. По-перше, нормативний акт встановлює, змінює, доповнює чи скасовує правові норми, а отже, містить загальнообов'язкові правила поведінки; по-друге, нормативний акт розрахований на невизначене коло осіб; нарешті, по-третє, він передбачає тривале в часі (багаторазове) застосування⁵⁰ [390, с.154-155]; до цих властивостей С. Шевчук додає також збереження в дії припису незалежно від його виконання [1217, с.230]. Знову ж доводиться погодитися, що не всі так сформульовані ознаки нормативних актів властиві актам про призначення виборів. Водночас певні характеристики цих актів близькі до нормативних. Так, призначення виборів «запускає» (вводить в дію) низку положень як законів, так і інших підзаконних актів, які поза виборчим процесом перебувають у «сплячому» стані (чинні, але не діють); так відбувається через те, що внаслідок дії акта про призначення виборів починають виникати *виборчі правовідносини*, які не існували б без такого акта. Як уже зазначалося, акт про призначення виборів адресований невизначеному колу осіб. Нарешті, тривала в часі дія цього акта означає, що його «виконання» через початок виборчого процесу не припиняє його дії навіть не до дня голосування, зазначеного у такому акті, а до закінчення виборчого процесу.

Хоча ці ознаки близькі до характеристик нормативних правових актів, тим не менше слід визнати, що акти про призначення виборів не є нормативними у класичному розумінні цього терміна. Однак вони мають ще менше ознак правозастосовних актів. Для подібних актів доцільно виділити категорію правових актів, які займають проміжне становище між нормативними та правозастосовними, маючи характеристики, які частково властиві і тим, і іншим актам. Подальше вивчення цього питання виходить за межі нашого дослідження. Тут зазначимо, що такі акти із зрозумілих підстав не підлягають кодифікації.

Другу підгрупу підзаконних актів – джерел виборчого права складають *нормативні акти Президента України та Кабінету Міністрів України*, прийняті в межах їх конституційних повноважень і спрямовані на унормування окремих аспектів, пов'язаних з виборами. Таких актів небагато.

Єдиний нормативний указ Президента України, що має стосунок до виборчих правовідносин, – це Указ № 1322/2000, яким було затверджено Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні [804]. Хоча предмет Концепції має загальний характер і виходить далеко за межі власне виборчого процесу, вважаємо цей акт актуальним як джерело виборчого права. Більше того, за своїм змістом цей указ можна розглядати як приклад підзаконного акта, який міг би бути включений до процесу кодифікації виборчого законодавства⁵¹.

Постанови Кабінету Міністрів України, які торкаються сфери виборів, в основному стосуються фінансових правовідносин. Найбільш важливими у цьому відношенні є постанови КМУ № 966 від 28.07.2004 р (чинна в редакції від 16.09.2015 р.) «Про умови оплати праці членів виборчих комісій, комісій всеукраїнського референдуму» [864], № 848 від 05.09.2012 р. (чинна в редакції від 18.05.2017 р.) «Про затвердження Порядку оплати праці членів окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» [790], № 700 від 14.09.2015 р. «Про затвердження Порядку фінансування виборчих комісій

28 жовтня 2012 року» [813] чи «Про повторні вибори народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197, 223» [818], які вичерпали свою дію і втратили чинність після окремих виборів чи навіть окремого повторного голосування. Можна також розглядати як одномоментну дію законів про внесення змін до інших законів, які вичерпують свою дію практично з моменту набрання чинності.

⁵⁰ В. Нестерович звертає увагу, що, відповідно до Указу Президента України № 970/2006 [823], принаймні указ Президента України визнається нормативним, якщо хоча б одне із його положень розраховане на постійну або багаторазову дію (див. [566, с.58]). Поширення такого розуміння на підзаконні акти, видані іншими органами, можливе в порядку аналогії.

⁵¹ Збереження роздільного законодавчого регулювання різних типів виборів, очевидно, робить неможливим включення відповідних сфер регулювання до предмета конкретного виборчого закону.

під час підготовки і проведення місцевих виборів» (чинна в редакції від 08.11.2017 р.) [792] та деякі інші. Такий спосіб регулювання фінансових правовідносин під час виборів відповідає повноваженням Кабінету Міністрів України, визначеним пунктом 3 статті 116 Конституції [432], у зв'язку з чим ці питання, взагалі кажучи, не можуть регулюватися законом. Тим не менше, окремі положення зазначених вище Порядків фінансування можуть бути враховані при кодифікації; зокрема, це стосується вимоги договірного характеру трудових відносин оплачуваних членів виборчих комісій.

До *третьої підгрупи* відносимо *нормативні акти Центральної виборчої комісії*. Такі акти мають бути, як правило, прийняті на виконання прямих вказівок виборчого законодавства у межах повноважень ЦВК (часом – спільно з деякими іншими державними органами); водночас об'єктивно існують також нормативні акти ЦВК, спрямовані на заповнення прогалин чи вирішення колізій виборчого законодавства.

М. Ставнійчук розмежує всі нормативні акти ЦВК на дві групи; до першої відносить «ті акти, прийняття яких вимагається безпосередньо виборчим законом», до другої – «акти, що прийняті в порядку роз'яснень окремих положень законів про вибори і референдуми»; до останніх, по суті, відносяться як ті, що виконують роз'яснювально-методичну функцію, так і ті, причину прийняття яких науковець дещо емоційно обґрунтовує «недолугістю законодавчого регулювання» [195, с.528, 529]. Оскільки останні, як правило, заповнюють прогалини законодавчого регулювання і фактично створюють нові норми, їх правова природа дещо відрізняється від методичних рекомендацій, які є актами казуалістичного тлумачення виборчого законодавства. Тому вважаємо за доцільне виокремити три види нормативних актів Центральної виборчої комісії.

Частина нормативних постанов ЦВК приймається за прямим дорученням Закону. Так, наприклад, частина третя статті 27 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] зобов'язує ЦВК встановити порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу окружних виборчих комісій; такий Порядок затверджений постановою ЦВК № 87 від 25.04.2013 р. [834]. Аналогічний Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій (на виконання вимоги частини п'ятої статті 28 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) затверджений постановою ЦВК № 88 від 25.04.2013 р. [829]. Аналогічні постанови ЦВК приймає на виконання вимог інших виборчих законів; так, наприклад, постанова ЦВК № 163 від 10.08.2015 р. [831], якою затверджено порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу територіальних виборчих комісій місцевих виборів, прийнята на виконання припису абзацу 3 частини третьої статті 22 Закону «Про місцеві вибори» [808], а постанова ЦВК № 291 від 14.09.2015 р. [830] – на виконання вимоги абзацу 3 частини першої статті 23 того ж Закону. Такі документи встановлюють приписи, що поширюються передусім на діяльність виборчих комісій нижчого рівня, а також пов'язані з цим дії інших суб'єктів виборчого процесу. Зауважимо, що до цього ж виду належать методичні рекомендації, видані на роз'яснення виборчого законодавства, які не містять нових норм.

Деякі з нормативних документів цього виду приймаються Центральною виборчою комісією спільно з відповідним уповноваженим центральним органом виконавчої влади. Так, на виконання припису частини сьомої статті 46 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] ЦВК спільно з Міністерством фінансів України затвердила Порядок фінансування окружних виборчих комісій та дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України [836]; відповідно до абзацу третього частини дев'ятої статті 50 того ж Закону ЦВК спільно з Правлінням Національного банку України та Міністерством інфраструктури України затвердила Порядок контролю

за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати у народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах [826]. Таке спільне прийняття нормативних документів засвідчує, що вони регулюють правовідносини у сферах, суміжних із виборчою, і відповідні приписи поширюються на більш широке коло суб'єктів, окрім суб'єктів виборчого процесу.

Іноді виникає питання про порівняльну юридичну силу нормативних актів ЦВК у системі підзаконних нормативних актів. Так, О. Васильченко, базуючись на нормах Закону «Про Центральну виборчу комісію» та інших виборчих законів, стверджує, що «акти Центральної виборчої комісії, прийняті відповідно і на підставі закону і, особливо, в межах установленої компетенції, мають перевагу над актами Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади» [111, с.198]. З такою оцінкою погодитися не можемо. Принцип незалежності органів адміністрування виборів і в першу чергу Центральної виборчої комісії (див. підрозділ 9.3.1) передбачає їх *виключну компетенцію* у сфері організації підготовки і проведення виборів. Таким чином, у цій сфері перетин компетенції ЦВК, з одного боку, та Кабінету Міністрів України чи інших органів виконавчої влади, з іншого, практично неможливий, що означає *відсутність підстав для порівняння юридичної сили* підзаконних нормативних актів, виданих цими органами. У виняткових випадках виникнення такого перетину компетенцій, як ми вже зазначали, передбачене прийняття спільних актів ЦВК та відповідного органу виконавчої влади. Водночас у частині фінансування виборів ЦВК виступає в ролі головного розпорядника коштів (див. статтю 22 Бюджетного кодексу України [108]), тобто включена у систему виконавців Державного бюджету України, яка підпорядкована Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів.

Акти ЦВК, прийняті на виконання приписів виборчого закону, спрямовані на вирішення окремих конкретних питань або тлумачення приписів виборчого законодавства, мають деталізований, казуалістичний характер регулювання, часто стосуються правовідносин, зміст яких може швидко змінюватися; такі акти, як правило, не містять положень, які б заслуговували на закріплення у нормах кодифікованого законодавчого акта.

До другого виду актів Центральної виборчої комісії відносимо ті, що встановлюють норми, не передбачені виборчими законами. Така практика Центральної виборчої комісії існує, хоча й не узгоджується з вимогами Конституції. Взагалі кажучи, законодавець мав би вжити заходів для того, щоб потреба прийняття подібних актів не виникала.

Як приклад, постановою № 893 від 13.09.2012 р. ЦВК затвердила Порядок тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси [784]. Можливість зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси передбачена частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» [773]. Закон «Про вибори народних депутатів України» взагалі не встановлює порядку зміни виборцем свого місця голосування без зміни виборчої адреси, що слід вважати прогалиною; стаття 35¹ Закону «Про вибори Президента України» надає повноваження ЦВК визначити такий порядок для цього типу виборів [739], що не можна вважати задовільним розв'язанням проблеми з огляду на пункти 1 та 20 частини першої статті 92 Конституції⁵². Проте цитована постановою ЦВК визначає такий порядок «на період проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму» (пункт 1.1 Порядку [784]), що заповнює прогалину законодавства, однак виходить за межі доручення статті 35¹ Закону «Про вибори Президента України».

⁵² Оскільки зміна місця голосування без зміни виборчої адреси є однією із законодавчих гарантій реалізації права голосу громадян, відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції [432] така гарантія має бути визначена виключно законом.

Іншим прикладом нормативного акта цього типу може бути постанова ЦВК № 32 від 12.02.2016 р., якою затверджено Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів [828]. Зазначений порядок містить декілька важливих положень, не передбачених чинними законами. Так, виходячи з особливостей бюджетного процесу в Україні, Центральна виборча комісія встановила, що «перші місцеві вибори не призначаються на останню неділю грудня та на останню неділю січня» (абзац п'ятий пункту 1 зазначеного Порядку). Пунктом 7 цього Порядку ЦВК встановила підстави «повернення звернення про призначення перших виборів» суб'єкту звернення (тобто, по суті, підстави відмови у призначенні перших виборів); пунктом 8 – підставу відкладення розгляду питання про призначення перших виборів понад строк, встановлений законом (відсутність бюджетного фінансування). Нарешті, абзац другий пункту 4 Порядку фактично встановлює вимогу, яка виходить за межі виборчого права і стосується питань адміністративно-територіального устрою України⁵³. Тим не менше, при кодифікації виборчого законодавства доцільно вжити заходів для заповнення прогалин та усунення колізій, виявлених ЦВК і вирішених у зазначеному Порядку.

Не можна обминути увагою і випадок заповнення Центральною виборчою комісією прогалини Закону «Про місцеві вибори» щодо встановлення результатів місцевих виборів у багатомандатному виборчому окрузі. У зв'язку з відсутністю у зазначеному Законі нормативного положення, яке б визначало критерій обрання кандидата, зазначеного у виборчому списку першим (див. частину восьму статті 86 [808]) ЦВК була змушена прийняти Роз'яснення щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі (затверджене постановою ЦВК № 356 від 21.09.2015 р. [842], тобто під час виборчого процесу чергових місцевих виборів), абзац другий пункту 6 якого встановлює, що такий кандидат все-таки вважається обраним, якщо відповідний список подолав виборчий бар'єр. Очевидно, що критерії обрання кандидата мають бути встановлені законом; заповнення цієї кричущої прогалини рішенням ЦВК було вимушеним, однак не може вважатися задовільним.

Подібні положення, що містяться у нормативних актах ЦВК (у разі їх правової обґрунтованості) повинні бути враховані при розробці чи доопрацюванні проекту Виборчого кодексу.

Однак в окремих випадках Центральна виборча комісія своїми нормативними актами встановлює норми, не лише відсутні у виборчому законі, але й такі, що суперечать нормам закону, не узгоджуються з основними принципами виборчого права або обмежують можливості реалізації виборчих прав громадян.

Так, наприклад, пункт 2.3 Роз'яснення щодо порядку внесення змін до складу окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України, затвердженого постановою ЦВК № 81 від 18.04.2013 р. (у редакції від 12.09.2014 р.) встановлює, що у разі необхідності доповнення складу виборчої комісії внаслідок його зменшення до рівня, нижчого від мінімального, «до складу виборчої комісії включаються інші особи замість вибулих за поданням суб'єктів, *представники яких увійшли до складу відповідних виборчих комісій при їх утворенні*» [844] (курсив наш. – Ю.К.). Однак частина сьома статті 37 Закону «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що особи для включення до складу виборчої комісії відбираються у такому випадку з числа кандидатур, внесених

⁵³ Слід визнати обґрунтованість зазначених позицій Центральної виборчої комісії по суті: вони спрямовані на заповнення реальних прогалин законодавчого регулювання, у тому числі в частині адміністративно-територіального устрою. Однак істотні сумніви викликає наявність повноважень у Центральної виборчої комісії *нормативно* (а не лише стосовно конкретної проблеми) заповнювати виявлені прогалини законодавчого регулювання, особливо поза сферою виборчого права.

суб'єктами подання, визначеними цим Законом, безвідносно до того, чи їх представники увійшли до складу комісії при її утворенні [734]. Таким чином, відповідним положенням ЦВК звужила можливості як виборців щодо реалізації їх права бути членами виборчих комісій, так і партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах щодо реалізації їх права мати своїх представників у складі виборчих комісій.

Подібно пункт 2.6 того ж Роз'яснення встановлює заборону повторного включення до складу виборчої комісії осіб, які були членами комісії і повноваження яких були достроково припинені з підстав систематичного невиконання ними покладених на них обов'язків або порушення ними вимог закону, а також осіб, які входили до складу виборчої комісії, якщо повноваження усього складу цієї комісії були достроково припинені. Однак ані стаття 26, ані стаття 37 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734] таких підстав позбавлення права бути членом виборчої комісії не містить. Хоча можна визнати наявність певної логіки у пункті 2.6 Роз'яснення стосовно особи, чий повноваження члена комісії були припинені достроково в індивідуальному порядку, тим не менше вважаємо, що будь-які підстави позбавлення наявного суб'єктивного права мають встановлюватися законом, а не підзаконним актом. Що ж стосується останньої підстави (дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії), то встановлена заборона (позбавлення права) переносить на сферу індивідуальної відповідальності юридичну відповідальність *колегіального органу*, що взагалі є неприйнятним⁵⁴.

Проблема прийняття нормативних актів ЦВК, які суперечать закону чи принципам виборчого права, не може бути вирішена у процесі кодифікації; проте в окремих випадках уже чинних подібних актів на рівні закону (кодексу) необхідно уточнити відповідні формулювання, щоб не допустити застосування протиправних положень підзаконних нормативних актів чи положень, що порушують принципи виборчого права.

Окремий вид підзаконних актів ЦВК складає постанова, якою затверджено Регламент ЦВК – нормативний акт, що «визначає порядок організації роботи Центральної виборчої комісії» (пункт 1 Регламенту [794]). Однак при такому способі прийняття регламенту не завжди береться до уваги його відповідність вимозі частини другої статті 19 Конституції. Для того, щоб така відповідність була дотримана, необхідно, щоб, по-перше, регламент визначав виключно *внутрішні процедури* діяльності відповідного органу та його підрозділів і посадових осіб в межах *способу* (загального порядку) діяльності, визначеного законом, і не порушував при цьому приписів закону; по-друге, регламент органу не може визначати прав, обов'язків чи способу дії інших суб'єктів, оскільки він не призначений для такого регулювання.

Розглядаючи зміст Регламенту Центральної виборчої комісії з точки зору його ролі як підзаконного акту – джерела виборчого права, особливо (як і інших нормативних постанов ЦВК) в аспекті їх значення для кодифікації виборчого законодавства, звернемо увагу на певні його особливості.

По-перше, значна кількість положень Регламенту є прямим дублюванням норм Закону «Про Центральну виборчу комісію». Так, статті 4-8 Регламенту ЦВК повторюють не лише зміст, але й майже повністю (з незначними уточненнями в окремих випадках) формулювання статей 26-29 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [868]; значна

⁵⁴ Відповідно до частини другої статті 61 Конституції, «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер» [432]. Встановлена ж цитованим Роз'ясненням заборона, по суті, означає юридичну (конституційно-правову) відповідальність навіть тих членів комісії, які могли голосувати проти незаконних рішень виборчої комісії, прийняття яких стало підставою для дострокового припинення повноважень усього складу виборчої комісії, що передбачає застосування конституційно-правової санкції до особи, яка не брала участі у вчиненні правопорушення. У цьому контексті не можемо вважати застосовним твердження, що «специфічною рисою конституційної відповідальності є те, що вона настає як за делікт, так і за відсутності його складу» [464, с.405].

частина інших положень Регламенту теж є простим відтворенням приписів зазначеного Закону. На наше переконання, таке дублювання норм закону підзаконним актом не лише зайве, але й шкідливе, оскільки викликає враження про можливість зміни змісту відповідних положень шляхом внесення змін до підзаконного акту.

Слід зазначити, що окремі положення Регламенту ЦВК, відтворюючи зміст відповідного положення Закону «Про Центральну виборчу комісію», насправді дещо спотворюють його, звужуючи його зміст. Так, наприклад, пункт 3 частини другої статті 29 Закону «Про Центральну виборчу комісію» надає члену ЦВК повноваження «вносити пропозиції (вимоги) стосовно виборчого процесу чи процесу референдуму, що є обов'язковими до розгляду» [868]; у редакції пункту 3 статті 8 Регламенту це повноваження формулюється таким чином: «вносити пропозиції (вимоги) стосовно *організації проведення* виборчого процесу чи процесу референдуму, які є обов'язковими до розгляду Комісією» [794] (курсив наш. – Ю.К.), що істотно звужує можливість внесення пропозицій чи вимог, які стосуються виборчого процесу, однак не організації його проведення. Подібно, пункт 9 частини другої статті 29 того ж Закону уповноважує члена Комісії «ознайомлюватися з будь-якими документами і матеріалами Комісії», тоді як пункт 10 статті 8 Регламенту дає повноваження «отримувати та ознайомлюватися з будь-якими документами і матеріалами, *що надходять* до Комісії», що не включає документів самої Комісії чи її допоміжних органів.

Слід зазначити, що Регламент Комісії (зрештою, як і Закон «Про Центральну виборчу комісію») все ще не приведені у відповідність із новою редакцією Конституції України, яка набрала чинності 30.09.2016 р; так, пункт 5 частини другої статті 7 Регламенту (як і пункт 5 частини другої статті 29 Закону «Про Центральну виборчу комісію») передбачає можливість звернення до Конституційного Суду України щодо *тлумачення* законів України з питань виборів та референдумів.

Регламент ЦВК містить також положення, які встановлюють форму роботи ЦВК, не передбачену Законом «Про Центральну виборчу комісію», – наради (див. частину шістнадцяту статті 10 Регламенту ЦВК), надаючи водночас Голові Комісії не передбаченого законом повноваження скликати наради (див. пункт 3 частини другої статті 4 Регламенту ЦВК). Більше того, Регламент визначає (точніше, істотно обмежує) права інших осіб щодо присутності на таких нарадах, перетворюючи їх фактично на закриті засідання ЦВК. Таке розширення підзаконним актом повноважень і встановлення способу діяльності державного органу його власним Регламентом (тобто власним рішенням) слід кваліфікувати як неприпустиме порушення частини другої статті 19 Конституції.

У цілому зміст Регламенту ЦВК не містить положень, які б могли бути враховані при кодифікації виборчого законодавства, за винятком інституту наради, який можна «узаконити», забезпечивши при цьому дотримання вимог відкритості і прозорості діяльності ЦВК. Водночас на законодавчому рівні доцільно встановити заборони як відтворювати положення законодавчого акту у Регламенті, так і розширювати Регламентом форми діяльності та повноваження Центральної виборчої комісії поза встановлені законом, а також встановлювати обмеження прав і можливостей інших суб'єктів у їх правовідносинах з Комісією.

Як уже зазначалося, в умовах унітарної держави, якою є Україна, вважаємо неможливими джерелами виборчого права *підзаконні нормативно-правові акти регіональних та місцевих органів публічної влади* у сфері регулювання виборів (навіть у випадку місцевих виборів), про які згадує В. Нестерович [566, с.60].

10.4.8. Рішення Конституційного Суду України

До актів, які безсумнівно відіграють роль джерел виборчого права⁵⁵, слід у першу чергу віднести *рішення Конституційного Суду України* з відповідних питань. Науковці неоднозначно ставляться до оцінки місця рішень КСУ серед джерел права, розрізняючи рішення щодо конституційності законодавчих положень і рішення щодо тлумачення Конституції чи законів України⁵⁶. Так, на думку В. Тихого, «рішення Конституційного Суду України, якими визнані закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення неконституційними, мають силу нормативно-правового акта», при чому вищої юридичної сили, тоді як «рішення Конституційного Суду про офіційне тлумачення Конституції та законів України як допоміжний акт за своєю юридичною силою розташовується (знаходиться у суспільному положенні) за актом, що роз'яснюється» [1109, с. 223, 226]. Водночас Р. Мартинюк вважає, що інтерпретаційні акти Конституційного Суду ««приймають» на себе юридичні характеристики конституційних норм», що «зумовлює вищу юридичну силу актів органів конституційної юрисдикції та імперативне значення сформульованих у цих актах правових позицій» [510, с.83].

З визнанням нормативного характеру рішень Конституційного Суду не погоджується В. Шаповал, на думку якого «офіційне нормативне тлумачення не відіграє самостійної ролі у правозастосуванні, адже воно створює юридичні наслідки тільки у зв'язку із застосуванням саме тих правових норм, сенс і зміст яких з'ясовувався і роз'яснювався у відповідний спосіб» [195, с.133]. Науковець слушно зауважує: «Рішення і висновки Конституційного Суду не можуть мати характер нормативно-правових актів, які здатні активно регулювати суспільні відносини. Не можуть вони містити й окремі положення, які за природою були б *позитивними* [курсив наш. – Ю.К.] нормативними реаліями... За будь-яких умов конституційно і законодавчо визначена компетенція Конституційного Суду не передбачає здійснення нормотворчості, не пов'язаної з регламентацією частини питань організації його внутрішньої роботи» [1189, с.29]. Водночас загально визнано, що втрата чинності законодавчим положенням, визнаним неконституційним, по суті, означає *негативну нормотворчість* Конституційного Суду. Хоча стосовно рішень щодо *тлумачення* норм Конституції чи законів така кваліфікація безпосередньо незастосовна, слід погодитися з позицією А. Селіванова, що «прийняття практично будь-якого рішення Конституційного Суду України – як щодо встановлення відповідності Конституції України окремих правових актів, так і щодо тлумачення Конституції та Законів України – передбачає певні нововведення у правових позиціях». Тому, «незважаючи на те, що Конституційним Судом України не повинні створюватися нові правові норми, цей орган має істотний вплив на систему права України, а правові позиції... вважають специфічним джерелом права у доктринальному розумінні» [1001, с.98-99].

Російський правознавець В. Зорькін, поділяючи уявлення про нормотворчу діяльність конституційних судів, стверджує: «рішення Конституційного Суду... мають, по суті, нормативний характер (мають нормативну силу) і як такі набувають прецедентного значення... Конституційний Суд має самостійну правотворчу функцію..., його рішення набувають прецедентного характеру і стають джерелами права» [268, с.4]. С. Шевчук,

⁵⁵ Як зауважує М. Савчин, «поступово вітчизняна правова доктрина визнає акти Конституційного Суду джерелами конституційного права», хоча вважає «парадоксальним» висновок, який зводить «акти судової влади до нормативно-правових» [195, с.409].

⁵⁶ Внаслідок конституційної реформи у сфері судочинства, яка набрала чинності 30.09.2016 р., Конституційний Суд України позбавлений повноваження надавати офіційне тлумачення законів. Тим не менше попередні рішення КСУ щодо тлумачення окремих положень законів України зберігають свій зобов'язальний характер протягом усього часу чинності відповідних норм закону. Через відсутність практики поки що неясно, яке нормативне навантаження матимуть рішення за підсумками розгляду конституційних скарг.

навпаки, віддає перевагу терміну «нормативність актів» замість уявлень про «прецедентний характер рішень», стверджуючи, що такі рішення «в умовах романо-германської правової сім'ї мають додатковий характер щодо основних джерел права» [1217, с.230].

Хоча вивчення ролі рішень Конституційного Суду України як джерел права не належить до предмета нашого дослідження, звернемо увагу, що при їх оцінці слід розрізняти положення резолютивної частини рішення Суду, які у випадку визнання акта чи його окремого положення неконституційним мають негативно нормотворчий характер, і *правові позиції* Суду, викладені у мотивувальній частині рішення. Саме останні становлять основний інтерес як твердження, які несуть істотне правове навантаження. С. Шевчук підкреслює, що обов'язкову [нормативну. – Ю.К.] силу має не усе рішення, а насамперед та «частина, що містить правову позицію (правоположення)»; водночас «це правоположення має менший ступінь формальної визначеності, ніж норма права». За спостереженням науковця, «правовим позиціям належать спільні нормативні ознаки, які нагадують ознаки нормативно-правових актів...: неконкретність адресата, можливість неодноразового застосування припису, збереження дії припису незалежно від його виконання»; у цьому сенсі правова позиція «нагадує *ratio decidendi*, що вживається при характеристиці дії судового прецеденту у країнах англосаксонського права» [1217, с.230-233]. Деякі науковці, щоправда, відносять правові позиції не до нормативної, а до доктринальної складової системи джерел права. Так, на думку А. Селіванова, «правова позиція Конституційного Суду України є офіційною конституційно-правовою доктриною, яка є допоміжним засобом для виявлення права у діяльності Суду» [1001, с.79].

Таким чином, розглядаючи рішення Конституційного Суду України як джерела виборчого права у контексті його кодифікації, необхідно звертати увагу передусім на правові позиції Суду, викладені у мотивувальних частинах відповідних рішень⁵⁷. При цьому принципового значення не має, чи розглядалася відповідна справа за конституційним поданням (щодо визнання неконституційності певних законодавчих положень), чи за конституційним зверненням (щодо тлумачення норм виборчого закону).

Близько півтора десятка рішень Конституційного Суду України, прийнятих у справах, що стосуються вітчизняного виборчого законодавства та реалізації виборчих прав громадян, відіграли значну роль у розвитку виборчого права України та його джерел. Вже перше таке рішення, прийняте у 1998 р. у справі про вибори народних депутатів України [940], стало важливим стимулом до глибокого переосмислення низки традиційних та нових положень виборчого законодавства як науковцями, так і законодавцем; воно започаткувало період достатньо швидкої еволюції виборчого законодавства, починаючи із законів «Про вибори Президента України» 1999 р. [737] та «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. [730].

Слід зазначити, що практично усі правові позиції Конституційного Суду України, висловлені у рішеннях, що стосувалися виборчого законодавства, були надалі враховані законодавцем та імplementовані (хоча у деяких випадках не повністю) у нових редакціях законів про вибори.

Правові позиції деяких рішень Конституційного Суду України стимулювали більш повну імplementацію конституційних принципів (які за своїм змістом водночас є міжнародно-правовими виборчими стандартами). Так, у вже згаданому рішенні № 1-рп/98

⁵⁷ На думку М. Савчина, «характер джерел права мають ті положення, які знайшли подальше відображення у резолютивній частині» [195, с.423]. Науковець при цьому не конкретизує, що означає «знайшли відображення». Вважаємо, що буквальне розуміння (коли відповідно правова позиція безпосередньо зафіксована як припис у резолютивній частині) надто збіднює правове значення рішень Конституційного Суду. При розширеному розумінні слід визнати, що усі правові позиції («правоположення») мотивувальної частини знаходять своє відображення (нехай і опосередковано) у резолютивній частині, оскільки вони викладені Судом як аргументація (мотивування) приписів резолютивної частини. Такі міркування повертають нас до описаної вище позиції С. Шевчука.

Суд підкреслив значення принципів загального та рівного виборчого права та вказав на недопустимість їх порушення. У рішенні № 3-рп/2005 Суд підкреслив важливість створення умов для вільного волевиявлення виборців (тобто забезпечення принципу вільних виборів), зокрема, через заборону посадовим і службовим особам органів влади брати участь у передвиборній агітації [960].

Деякі правові позиції Конституційного Суду України запровадили нові поняття та категорії виборчого права, задаючи певний напрям еволюції законодавчого регулювання відповідних правовідносин. Так, наприклад, обґрунтовуючи важливу роль можливості голосувати за місцем перебування виборця як важливу гарантію реалізації громадянами права голосу, Суд запровадив поняття «виборців, нездатних пересуватися самостійно» як категорію виборців, яким має бути надана така можливість (див. Рішення КСУ № 22-рп/2004 [959]).

Слід підкреслити особливу юридичну силу рішень Конституційного Суду: вони є остаточними, обов'язковими до виконання і не підлягають зміні чи оскарженню. Зокрема, «юридична сила рішення КСУ про визнання правового акта неконституційним не може бути подолана повторним прийняттям цього ж акта» [1215, с.520]; це ж стосується й окремого положення закону, визнаного неконституційним.

Практика еволюції виборчого законодавства проілюструвала цю обставину. Так, у Рішенні № 1-рп/98 Конституційний Суд України визнав таким, що порушує принцип рівного виборчого права, а отже, неконституційним положення Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р., яким кандидату, включеному до виборчого списку кандидатів від партії (блоку партій) у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, надавалося право одночасно бути висунутим кандидатом в одномандатному виборчому окрузі. Суд оцінив таку можливість як «подвійне балотування», тобто право балотуватися у двох округах одночасно на тих же виборах (абзац перший пункту 10 мотивувальної частини, пункт 5.1 резолютивної частини зазначеного Рішення [940]). Це рішення було надалі враховано законодавцем: частина третя статті 38 Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 р. встановлювала альтернативу: громадянин «може дати згоду балотуватися кандидатом у депутати в багатомандатному чи одномандатному окрузі» [730].

Проте Закон «Про вибори народних депутатів України» 2011 р., яким було здійснено повернення до «змішаної» виборчої системи, знову дозволив «подвійне балотування» за списком та в одномандатному окрузі (див. частину п'яту статті 52 Закону у первинній редакції [733]). Конституційний Суд України, досліджуючи це законодавче положення, встановив його повну ідентичність відповідному положенню Закону 1997 р. і, посилаючись на власне рішення 1998 р., визнав частину п'яту статті 52 Закону 2011 р. неконституційною (пункт 2.2 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення КСУ № 8-рп/2012 [974]).

Однак не можна не звернути уваги на деякі проблемні рішення Конституційного Суду України, у яких були висловлені правові позиції, що викликають сумніви або й заперечення з доктринальної точки зору. Яскравим прикладом стало рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2012 від 04.04.2012 р. стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва⁵⁸ [973]. Низка хибних вихідних позицій, прийнятих Судом у цьому рішенні, у тому числі неконституційна доктрина імперативного (пов'язаного з виборчим округом) мандата народного депутата України, спричинила системні порушення конституційних засад представницької демократії та основних принципів виборчого права, насамперед принципу рівного виборчого права, істотно обмежила виборчі права окремих категорій виборців, по суті запровадивши неприпустиму дискримінацію гро-

⁵⁸ Щодо детального правового аналізу зазначеного рішення Конституційного Суду України див. [327].

мадян за ознакою місця проживання чи перебування. Більше того, у цьому рішенні Суд вийшов за межі своїх конституційних повноважень і *створив нову позитивну норму*, згідно з якою на парламентських виборах виборці за кордоном «реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи», – *норму, відсутню до того часу у вітчизняному виборчому праві*. Встановлюючи таким чином для громадян України, які перебувають за кордоном, *обмежене право голосу* (порівняно з громадянами, які перебувають у межах території України), Суд допустив порушення *принципу рівного виборчого права*, встановленого статтею 71 Конституції, причому в його формальному аспекті (вимога рівної кількості голосів у кожного виборця).

Суд не взяв до уваги, що навіть у разі конфлікту між активним виборчим правом (правом голосу) та пасивним виборчим правом (правом бути кандидатом на виборах) розв'язання його має здійснюватися з урахуванням тієї визначальної обставини, що саме *через загальне і рівне право голосу* (а не через право балотуватися на виборах) *реалізується суверенітет народу*; зрештою, сама суть демократії полягає у *праві народу* визначати, хто буде від його імені здійснювати владні повноваження. Отже, у всіх таких випадках реального чи позірнього конфліктів цих двох виборчих прав *перевага має надаватися праву голосу: його зміст та обсяг не можуть бути обмежені*.

Частина третя статті 22 Конституції України, згідно з якою «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [432], часто цитована Конституційним Судом України, повинна поширюватися і на рішення Суду, який вказував: «За змістом положень частин другої, третьої статті 22 Основного Закону України конституційні права і свободи гарантуються, а держава повинна утримуватись від прийняття будь-яких актів, які призводили б до скасування чи звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»⁵⁹ (абзац четвертий пункту 3.5 мотивувальної частини рішення від 18 червня 2007 року [963]). Такими актами держави не можуть бути і рішення Конституційного Суду України.

Діяльність Конституційного Суду України є одним із найбільш ефективних засобів гарантування та захисту прав та свобод громадян України. Проте у рішенні № 7-рп/2012 від 04.04.2012 р. Суд не спромігся виконати це завдання, оскільки це рішення порушило встановлені конституційними положеннями засади гарантій та захисту виборчих прав громадян, конституційні принципи рівності громадян перед законом, загального та рівного виборчого права. Порушення рівності громадян перед законом з мотивів місця проживання (перебування) слід кваліфікувати як дискримінацію.

Зазначене рішення породжує складні проблеми як у правозастосовному, так і в доктринальному аспектах.

У доктринальному плані воно змушує не лише знову звертатися до питань розуміння змісту встановлених Конституцією України основних принципів виборчого права; черговий раз виникає проблема розуміння і забезпечення верховенства права (стаття 8 Конституції; див. також [385]). Свого часу Конституційний Суд сформулював розуміння цього конституційного принципу (див. абзац другий пункту 4.1 мотивувальної частини рішення від 2 листопада 2004 р. [957]), припустивши існування «несправедливого» (неправового) закону⁶⁰ (абзац третій пункту 4.1. мотивувальної частини того ж рішення). Можна стверджувати, що рішення № 7-рп/2012 від 4 квітня 2012 р. створює прецедент несправедливого, неправового, неконституційного рішення самого Конституційного Суду.

⁵⁹ За визначенням Конституційного Суду України, «звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики» (абзац шостий мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 р. [961]).

⁶⁰ О. Уварова цитує св. Августина: «Несправедливий закон – це не закон взагалі (*lex injusta non est lex*)» [1123, с.16].

Неправовий характер зазначеного рішення КСУ створює проблеми для законодавця і правозастосовної практики. Стаття 151² Конституції визначає, що рішення Конституційного Суду України є остаточними і не підлягають оскарженню [432]; вони є обов'язковими, у тому числі для самого Конституційного Суду. Тому, як зазначають правознавці, «ніхто, в тому числі і Конституційний Суд, скасувати або змінити їх не може» [1109, с.223]. Створена Судом нова позитивна норма (щодо обмеження права голосу виборців за кордоном) не лише була згодом закріплена законодавцем (який *виконав* рішення КСУ), але й узагальнена ним на категорію «виборців, які змінили місце голосування поза межами одномандатного округу, до якого такий виборець віднесений» (частина десята статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), чим обмежено право голосу для ще ширшої категорії виборців. Такий стан із реалізацією конституційного права громадян виборців всупереч принципу рівного виборчого права (тобто дискримінація за критерієм місця проживання чи перебування) не може бути толерований.

Проте виникає питання: яким чином можна усунути створену дискримінацію та відновити дотримання принципу рівності права голосу в умовах обов'язкового виконання рішення Конституційного Суду України?

Звичайно, одним із шляхів може бути звернення осіб, чие прав голосу обмежене зазначеним рішенням Конституційного Суду України чи, більш широко, частиною десятою статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України», до Європейського суду з прав людини щодо порушення зазначеними положеннями і практикою їх застосування статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відсутність прямої вказівки на принцип рівного виборчого права не перешкоджає Європейському суду з прав людини засновувати свій розгляд подібних справ на повній системі основних принципів виборчого права, які є основою європейських виборчих стандартів і без яких, на думку Суду, неможливе вільне волевиявлення народу (див. [1276]). Проте такий шлях тривалий і може бути ініційований лише під час майбутнього виборчого процесу, коли настане обмеження права голосу дискримінованої категорії громадян.

Інший можливий шлях виправлення ситуації базується на спостереженні, що рішення Конституційного Суду України може втратити силу чи бути змінене, якщо зміниться відповідна норма (у нашому випадку – Конституції України), що стала підставою для прийняття такого рішення (див., наприклад, [195, с.133; 1109, с.223]).

Подібний прецедент уже має місце у вітчизняному виборчому праві; він стосується Рішення КСУ № 13-рп/2009 від 04.06.2009 р., у якому Конституційний Суд України, надаючи тлумачення частин першої та другої статті 141 Конституції України (у чинній на той час редакції 2004 р.), дійшов висновку, що при обранні депутатів місцевих рад чи сільського, селищного, міського голови як на чергових, так і на позачергових виборах на них поширюється повний (відповідно п'ятирічний та чотирирічний) строк повноважень (див. абзац шостий пункту 3.2 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини зазначеного Рішення [968]). Негативні наслідки цього рішення Суду, які полягали у можливому розбалансуванні місцевих виборів і фактичній відмові від загальних (повсюдних) місцевих виборів, були подолані шляхом внесення у 2011 р. змін до статті 141 Конституції України, які уточнили, що повний (п'ятирічний) строк повноважень депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів поширюється лише на тих, хто був обраний на *чергових* місцевих виборах [432]. Таким чином, зазначене рішення КСУ 2009 р. втратило свою конституційну основу, а отже, і свою обов'язковість.

Використання такого шляху для подолання негативних наслідків рішення КСУ № 7-рп/2012 від 04.04.2012 р. можливе. Доцільно було б використати те, що спірні положення стосуються лише виборів народних депутатів України, а отже, можуть бути відображені у статті 76 Конституції.

Однак найбільш ефективним способом зробити зазначене рішення КСУ 2012 р. «безпредметним» була б відмова від застосовуваної сьогодні «змішаної» виборчої системи, яка передбачає голосування виборцями за допомогою двох бюлетенів (тобто «двома голосами»). Перехід до будь-якої іншої виборчої системи, яка передбачає подання виборцем лише одного голосу⁶¹, повністю дезавує аргументи, вжиті у цьому рішенні. Дійсно, встановлення будь-яких обмежень обсягу права голосу, подібних до встановлених сьогодні, може бути здійснене виключно шляхом позбавлення їх права голосу, що відверто суперечило б Конституції, було б прямим порушенням принципу загального виборчого права і грубою дискримінацією.

З цих міркувань для повноцінного забезпечення реалізації принципів загального і рівного виборчого права кодифікація вітчизняного виборчого законодавства, на наше переконання, має базуватися на реформі виборчої системи. Саме такий шлях запропонований проектами Виборчого кодексу України [875; 878], розробленими під керівництвом автора; щодо детального опису запропонованої цими проектами пропорційної виборчої системи див. [318; 322, с.114-118].

10.4.9. Практика судів загальної юрисдикції

Судові рішення, без сумніву, є актами правозастосування, у зв'язку з чим їх нормативний характер в умовах вітчизняної системи права часто заперечується. Однак не можна заперечити того факту, що судові рішення щонайменше є актами *тлумачення* права. Однак між правотлумачною та правотворчою діяльністю провести межу практично неможливо. Як вказує М. Козюбра, «наявність у правотлумачній діяльності елементів правотворення – не аномалія..., а об'єктивна необхідність, яка хоч і має свої межі, проте повністю не може бути виключеною з діяльності конституційних судів і судів загальної юрисдикції, оскільки закладена в самій природі їхньої діяльності»; її необхідність обумовлена, на думку науковця, практичною потребою «у конкретизації норм законів та інших нормативних актів..., або ж точніше – їх актуалізації, тобто пристосування до конкретних ситуацій, що є предметом розгляду суду, з урахуванням безлічі чинників, які впливають на ухвалення судового рішення» [388, с.10]. Дещо інше пояснення правотворчого (з елементами нормативності) характеру судових рішень наводить С. Шевчук: «Історичний вплив, який ґрунтується на особливій природі здійснення правосуддя та вимог справедливості, які полягають у тому, що аналогічні справи повинні вирішуватися аналогічно, приводить до обов'язкового врахування судами раніше прийнятих рішень (правових позицій) по конкретних справах у аналогічних ситуаціях, що надає таким актам судової влади нормативного характеру» [1217, с.230]. Тому, як зазначає В. Зорькін, «правотворча діяльність судів... реально існує і через вищі судові інстанції впливає на розвиток права» [268, с.3].

Найбільш поширеним аргументом на підтримку судової правотворчості є забезпечення принципу правової визначеності [1215, с.34]. В умовах вітчизняної судової системи правотворчі за своїм змістом повноваження сьогодні належать Верховному Суду і засновані на тому, що «вищі суди можуть скасувати, переглянути або змінити рішення нижчих, якщо останні не відповідають порядку мотивації (правоположенням), що сформульовані у рішеннях вищих судів» [1215, с.527]. Крім того, у Верховного Суду існує повноваження узагальнювати судову практику та виробляти авторитетні для нижчих судів рекомендації, спрямовані на забезпечення однакового застосування норм права (пункти 2, 6 частини другої статті 36 Закону «Про судоустрій та статус суддів» [860]).

⁶¹ Такою виборчою системою можуть бути будь-які варіанти мажоритарної виборчої системи в одномандатних округах, будь-які варіанти пропорційної виборчої системи з одним голосом у кожного виборця (у тому числі з відкритими списками) і навіть деякі варіанти змішаних виборчих систем, як, наприклад, виборча система, що застосовується на виборах Ріігікогу (парламенту Естонії). Щодо різних варіантів таких систем див. [322].

Таким чином, судова практика відіграє роль, нехай і субсидіарних, але джерел права у двох формах: по-перше, як рішення вищих судів у конкретних справах, які надають казуалістичне тлумачення норм матеріального та процесуального права, формуючи відповідні *правові позиції*; по-друге, у роз'ясненнях щодо регулювання певних сфер правовідносин, які базуються на узагальненні судової практики, виробленні спільного розуміння відповідних законодавчих положень і, таким чином, на забезпеченні єдності судового правозастосування, що слугує гарантією як принципу правової визначеності, так і загального принципу рівності («до однакового слід ставитися однаково»).

Важливо підкреслити, що такі «прецедентні»⁶² правоположення судової правотворчості не лише спрямовують суди при розгляді конкретних справ. Як зауважує С. Шевчук, «застосування судового прецеденту фактично передбачає регулювання правовідносин не тільки у процесі судового розгляду, а й на початковому етапі, тобто при поданні позову, оскільки самим фактом своєї наявності визначає позицію судового органу» [1215, с.527]. Вважаємо, що реальний регулятивний вплив цих «судових правоположень» значно ширший і чиниться, як і звичайними нормативними актами, на поведінку суб'єктів відповідних «матеріальних» (з точки зору судового процесу) правовідносин, тобто є «опосередковано обов'язковими» безвідносно до того, чи вони сформульовані у судовому рішенні у конкретній справі, чи є узагальненням судової практики.

Для виборчого права інтерес становлять судові рішення із розв'язання виборчих спорів. З 2005 р., коли в Україні була створена система адміністративних судів, до підсудності якої віднесені виборчі спори, для виборчого права важливим стали рішення у конкретних справах Вищого адміністративного суду України (з 2017 р. ця роль перейшла до рішень Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду). Проте нормативне значення сформульованих у них правових позицій відносно. По-перше, як зазначає С. Шевчук, «нормативність акта судової влади тісно зв'язана з фактичними обставинами справи, а доведення різниці між фактичними обставинами при вирішенні аналогічної справи... суттєво впливає на зниження нормативної сили цих актів» [1217, с.231]. Оскільки різноманітність конкретних виборчих правовідносин майже невичерпна, а отже, обставини конкретних виборчих спорів достатньо часто мають певні особливості, судові рішення у конкретних справах щодо виборів рідко залишають тривалий слід у регулюванні виборчих правовідносин. Іншим фактором, який спричиняє втрату нормативності судових правових позицій, є істотна нестабільність виборчого законодавства; зміни матеріального права очевидним чином впливають і на його судову інтерпретацію, а отже, знижують актуальність правових позицій судів, сформульованих в умовах чинності попередніх редакцій виборчих законів.

Таким чином, істотне значення як (субсидіарні) джерела права мають відносно недавні рішення Вищого адміністративного суду України (2012-2017 рр.). Прикладом такого рішення наведемо ухвали ВАС України у справах, що стосувалися дотримання гендерного балансу у списках кандидатів, висунутих на місцевих виборах [1127; 1128]. Правова позиція, сформульована Судом, допомогла розв'язати колізію норм Закону «Про місцеві вибори» на користь захисту конституційного права громадян балотуватися на виборах і водночас вказала на необхідність більш продуманого нормативного регулювання відповідних питань.

⁶² С. Шевчук у своєму фундаментальному дослідженні судової правотворчості визнає аналогом прецеденту лише рішення вищих судів у конкретних справах, тоді як роз'яснення Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів називає «квазіпрецедентним правом», оскільки вони є «узагальненням судової практики із застосуванням певних норм законодавства, а не мотивацією суду при вирішенні конкретної справи» [1215, с.528]. Зауважимо, проте, що для вітчизняної правової системи, яка належить до романо-германської правової сім'ї, акти такого «квазіпрецедентного права», будучи більш загальними (менш казуальними), ближчі за своїм характером до звичайних нормативних актів як джерел права, аніж судові рішення у конкретних справах.

Серед рішень судів особливе місце мають рішення щодо дійсності виборів у цілому. Вважаємо за необхідне відзначити особливу роль двох рішень Верховного Суду України за підсумками виборів Президента України 2004 р. [936; 937] та постанови Вищого адміністративного суду України за підсумками виборів народних депутатів України 2006 р. [669].

Історичне рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. відіграло визначну роль у становленні вітчизняного виборчого права саме завдяки правовій позиції, у якій Суд дійшов висновку щодо «порушення принципів виборчого права, передбачених статтями 38, 71, 103 Конституції України, та засад виборчого процесу...», що виключає можливість достовірно встановити результати дійсного волевиявлення виборців в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі» [936, с.39]. Суд, застосувавши принцип верховенства права, визнав пряму дію норм Конституції, якими встановлені принципи виборчого права, безпосередній регуляторний вплив цих принципів та відсутність підстав розглядати як вибори процес, у якому ці принципи порушені. Як зазначає Н. Кузнєцова, «Закон “Про вибори Президента України” не був розрахований на такі масові порушення виборчих прав, самих принципів виборчого процесу... І в такій ситуації правової невідзначеності Верховний Суд України прийняв рішення, яке ґрунтувалося на глибокому розумінні принципу верховенства права» [466, с.113]. Зазначене рішення неодноразово критикувалося прихильниками позитивістського напрямку, які вважали, що конституційні норми і, зокрема, принципи виборчого права є «деклараціями», «ідеалами», але застосуватися має виключно норма закону. Тим не менше саме це рішення Верховного Суду України спробувала повторити (не цілком обґрунтовано) Центральна виборча комісія, приймаючи відоме рішення про «неможливість встановлення результатів виборів» у п'яти одномандатних округах⁶³ у підсумку виборів народних депутатів України 2012 р. [811].

Рішення Верховного Суду України від 20 січня 2005 р., прийняте за підсумками повторного голосування на виборах Президента України 26 грудня 2004 р., знову засвідчило визначальну роль принципів виборчого права. Суд постановив, що повторне голосування відбулося без істотних чи системних порушень засад виборчого процесу (а значить, і принципів виборчого права), а Центральна виборча комісія встановила результати виборів з дотриманням усіх вимог закону і не порушила прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу. З цієї підстави Суд відмовив у задоволенні скарги [937].

Аналогічний зміст має Постанова Вищого адміністративного суду України від 25 квітня 2006 р., прийнята за підсумком розгляду позову щодо результатів виборів народних депутатів України 2006 р. Позивачі спробували повторити аргументацію скарги, яка була частково задоволена Верховним Судом України 3 грудня 2004 р., вказуючи на порушення основних принципів виборчого права та засад діяльності ЦВК. Проте Суд відхилив зазначені вимоги, вказавши, що Центральна виборча комісія, встановлюючи результати виборів, дотрималася не просто вимог закону, але й основних принципів виборчого права. Цікаво, що у цьому відношенні Суд чи не вперше у вітчизняній практиці розгляду

⁶³ Центральна виборча комісія фактично скористалася принципом верховенства права, відмовившись встановлювати результати виборів у п'яти одномандатних виборчих округах під час виборів народних депутатів України 2012 р. У своїй постанові з цього приводу Комісія відмовилася виконувати безпосередні приписи виборчого закону з посиланням на порушення загальних принципів виборчого права [811]. Тут прослідковується очевидна паралель із рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. [936]. Однак, на наше переконання, принципова відмінність цих двох ситуацій полягає в тому, що застосування *судом* загальних аспектів принципу верховенства права є природним, тоді як *адміністративний орган* мав би дотриматися вимог іншої складової принципу верховенства права – вимоги правової *законності*, як вона сформульована у частині другій статті 19 Конституції. У випадку п'яти округів у 2012 р. ЦВК не використала усі свої законні можливості для встановлення результатів виборів. Зрештою, у 2004 р. внаслідок визнання порушення основних принципів виборчого права Верховний Суд України прийняв Окрему ухвалу, якою звернув увагу правоохоронних органів на численні правопорушення, що мали місце під час виборів і спричинили істотне недотримання основних принципів виборчого права [586]; нічого подібного немає у згаданій постанові ЦВК 2012 р.

виборчих справ посилається на статтю 3 Першого протоколу та статті 1, 2 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [669, с.22].

Постанови пленумів вищих судів, якими узагальнюється судова практика у певних сферах та надаються настановчі рекомендації судам нижчого рівня, складають окрему категорію судових актів. До 2005 р. судова практика розгляду виборчих спорів, який здійснювався за Цивільним процесуальним кодексом 1963 р. (Глави 30 – 30-В [1165]), не була узагальнена Верховним Судом України: вона почала активно формуватися лише у період 1999-2004 років. У 2005 р., коли було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, виборчі спори перейшли до підсудності адміністративних судів. Тому основні узагальнення судової практики у сфері вітчизняного виборчого права протягом 2005-2017 рр. здійснювалися постановами Пленуму Вищого адміністративного суду України.

За останні роки Пленум Вищого адміністративного суду України прийняв декілька постанов, що узагальнювали практику розгляду виборчих спорів або містили аналіз виборчого законодавства з рекомендаціями щодо його застосування.

Особливе значення має Постанова Пленуму ВАСУ № 15 від 01.11.2013 р. «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом», прийнята «з метою забезпечення правильного й однакового застосування судами адміністративного процесуального законодавства під час вирішення виборчих спорів» [688]. Зазначена постанова містить формулювання, які можна вважати імперативними («звернути увагу судів», «необхідно врахувати», «суди повинні» і т. п.), що підкреслює зобов'язальний характер її положень для адміністративних судів. Незважаючи на ліквідацію Вищого адміністративного суду України в ході судової реформи 2016-2017 рр., ця постанова продовжує виконувати свою функцію.

Підкреслимо деякі положення цієї постанови, які мають значення не лише для адміністративно-процесуального, але й для виборчого («матеріального») права, а отже, становлять інтерес у контексті кодифікації виборчого законодавства.

Насамперед звернемо увагу на визначення виборчого спору, яке, на наше переконання, доцільно закріпити на законодавчому рівні. Основними ознаками такого спору є: по-перше, спір повинен виникнути *під час виборчого процесу*; по-друге, «правовідносини, в яких виник цей спір, повинні бути *пов'язані з виборчим процесом*»; така пов'язаність «полягає в тому, щоб ці правовідносини виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів» (пункт 2 Постанови [688]). Іншими словами, це означає, що *виборчий спір виникає у виборчих правовідносинах*; спір, який виник під час виборчого процесу, однак не стосується виборчих правовідносин, не може розглядатися як виборчий спір.

Це визначення важливе для виборчого права, зокрема, тому, що суди є не єдиними суб'єктами розгляду виборчих спорів; кваліфікація виборчих спорів важлива також для виборчих комісій як суб'єктів їх розгляду за адміністративною процедурою.

Істотне значення (у тому числі доктринальне) має кваліфікація усіх виборчих комісій як спеціальних колегіальних державних органів (пункт 4 Постанови), звідки впливає кваліфікація членів виборчих комісій як їх *посадових осіб*. Такий висновок кладе край тривалій дискусії щодо статусу виборчої комісії, у тому числі тимчасової, як *державного органу*. Особливе значення має, як уже зазначалося вище, визнання (у тому ж пункті Постанови) виборчих комісій та їх членів *суб'єктами владних повноважень*. Закріплення такої кваліфікації шляхом судового тлумачення положень виборчого закону відкриває дорогу для її законодавчого закріплення. Ці позиції необхідно врахувати при кодифікації виборчого законодавства.

Важливе значення для належного розуміння положень виборчого законодавства (а отже, для правозастосування) має підкреслення відмінності двох правових категорій – захисту *права на відповідь*, з одного боку, та *захисту честі, гідності і ділової репутації* – з іншого.

Як підкреслено у пункті 2.1 зазначеної Постанови, вимога відповіді (а отже, і судовий захист права на відповідь) не пов'язується із встановленням недостовірності інформації, на яку відповідний суб'єкт вимагає надати відповідь. Наголошується водночас, що достовірність (недостовірність) негативної інформації, у свою чергу, встановлюється загальними судами при розгляді справ про захист честі, гідності та ділової репутації у порядку цивільного (господарського) судочинства, а не як виборчий спір [688].

Наступна позиція, на яку доцільно звернути увагу, стосується процесуального повноваження суду щодо вжиття заходів забезпечення позову у справах щодо виборчих спорів (пункт 15 цитованої Постанови). Свого часу Конституційний Суд України визнав неконституційною заборону вжиття судами заходів щодо забезпечення позову у виборчих спорах (див. [970]). Проте розглядувана Постанова Пленуму ВАСУ звертає увагу на те, що захід забезпечення позову не повинен мати наслідком зупинення (неможливість продовження) виборчого процесу; єдиним винятком у цьому відношенні може бути заборона оприлюднювати результати виборів у разі їх оскарження⁶⁴. Нова редакція Кодексу адміністративного судочинства, по суті, врахувала цю позицію, підкресливши, що «заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупиняти, унеможливити або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів» (частина статті 151 КАС України [361]).

Рекомендації щодо спорів стосовно неправильностей у списках виборців, що сформульовані у розглядуваній Постанові, містять цікаву позицію: стверджується необхідність, «щоб у цій категорії справ орган ведення Державного реєстру виборців та дільнична виборча комісія були відповідачами» (пункт 11 Постанови [688]). Така правова позиція є дещо несподіваною: традиційно у таких справах розгляд стосувався встановлення правильності (достовірності) чи неправильності відомостей про виборців, що містяться у списку виборців (справа типу «встановлення фактів»). Наявність відповідача як сторони у справі характерна для справ, де предметом позову є його рішення, дія чи бездіяльність. Як відомо, неправильності у списку виборців можуть бути також оскаржені в адміністративному порядку – до органу ведення Державного реєстру виборців (щодо списку виборців на звичайній виборчій дільниці) або до дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої комісії, яка складає список виборців (див., наприклад, частину третю статті 40, частину десяту статті 43 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]); у такому разі суб'єкт розгляду скарги не може бути одночасно і суб'єктом оскарження. Таким чином, за правовою позицією, сформульованою у пункті 11 розглядуваної Постанови, відсутні паралелі (які природно мали б існувати) між адміністративним і судовим шляхом оскарження однакових питань (суб'єкт розгляду скарги при адміністративному шляху виявляється відповідачем при судовому шляху). Зазначена позиція Постанови по суті переглянута законодавцем; так, частина третя статті 274 нової редакції КАС України передбачає, що суд при розгляді справи цієї категорії «звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця» [361], що, очевидно, виключає участь органу ведення Реєстру у цьому процесі в ролі відповідача (хоча й допускає таку участь у статусі третьої особи). Відповідні вказівки можуть також міститися в акті матеріального права; отже їх доцільно передбачити при кодифікації виборчого законодавства.

⁶⁴ Зазначений виняток має істотне значення для виборчого права. По-перше, існування такого винятку підкреслює відмінність природи виборчого спору, що стосується перебігу виборчого процесу, та спору щодо результатів виборів, на що вже зверталася увага вище (див. підрозділ 5.4). По-друге, сама можливість «заборони оприлюднювати встановлені результати виборів» спростовує уявлення про те, що оприлюдненням результатів виборів є їх «оголошення головуючим на засіданні Центральної виборчої комісії», як це було передбачено Законом «Про вибори Президента України» у редакції 2010 р. [738].

Не можна обминути критичною увагою також пункт 1 розглядуваної Постанови в аспекті застосування принципу верховенства права. Не вдаючись у проблему обґрунтованості посилання на принцип верховенства права у судах нижчих інстанцій, звернемося до припущення, сформульованого у цьому пункті, про те, що суб'єкти владних повноважень, які можуть бути відповідачами у спорах щодо їх рішень, дій чи бездіяльності, «також можуть застосовувати цей принцип у своїй діяльності» [688]. У сфері виборчих правовідносин таким суб'єктом владних повноважень може виступати у першу чергу виборча комісія. Однак припущення, що виборча комісія (нехай і Центральна виборча комісія) може діяти з відхиленням від приписів закону, обґрунтовуючи це застосуванням принципу верховенства права у цілому, виглядає таким, що за своєю суттю суперечить складовим принципам верховенства права, зокрема, таким, як принцип законності (закріплений у частині другій статті 19 Конституції [432]), який є одним із інституційних принципів виборчого процесу (див. підрозділ 8.5.2), а також принцип обмеження дискреції адміністративних органів.

Постанови Пленуму ВАСУ щодо узагальнення судової практики, як правило, містять формулу: «Рекомендувати суддям адміністративних судів враховувати під час ухвалення рішень у справах відповідної категорії», однак низкою формулювань також підкреслюють зобов'язальний за своєю суттю характер відповідних рекомендацій. Сюди належать постанови Пленуму ВАСУ № 9 від 12.09.2014 р. «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» [689] та № 5 від 05.02.2016 р. «Про узагальнення практики щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, інших суб'єктів виборчого процесу, пов'язаних з підкупом виборців» [693]. Зазначені постанови містять широкий аналіз правозастосовної практики із питань, зазначених у їхніх назвах, а отже, становлять інтерес у контексті кодифікації виборчого законодавства в аспекті фіксації проблемних сторін нормативного регулювання, які вимагають вдосконалення.

Певний інтерес становлять дві постанови Пленуму ВАСУ, якими узагальнено рекомендації авторитетних міжнародних організацій (Венеціанської комісії, а також Місії спостереження за виборами БДПЛ/ОБСЄ) щодо стану та розвитку виборчого законодавства України протягом 2001-2014 рр. із зазначенням його проблем та можливих шляхів вдосконалення. Ці постанови призначені для інформування суддів адміністративних судів; їх цікавою особливістю є те, що вони адресовані також законодавцю [691; 692]. Однак слід відзначити реферативний характер відповідного аналізу з дещо некритичним підходом до викладу відповідних рекомендацій, що знижує значення цих документів як самостійних джерел вітчизняного виборчого права.

Нарешті, слід згадати Постанову Пленуму ВАСУ, якою затверджено аналіз застосування статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у практиці Європейського суду з прав людини [690]. Як і у двох попередніх випадках, відповідний аналіз містить цікаву інформацію, однак через свій оглядовий характер не має істотного значення як самостійне джерело права.

10.5. ОБСЯГ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОДИФІКАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Опису пропонованої структури майбутнього акта, який має за мету кодифікувати виборче законодавство України, повинне передувати визначення обсягу матеріалу, який

підлягає кодифікації. Основою для такого визначення є наведений у попередньому підрозділі огляд джерел виборчого права України.

Насамперед зазначимо, що розглядаємо кодифікацію виборчого законодавства як *галузеву кодифікацію*.

Стосовно співвідношення існування галузі законодавства та кодифікації відповідного нормативного матеріалу висловлюються достатньо суперечливі позиції. Так, наприклад, Т. Коломоець вважає, що, «як правило, кодифікований акт є джерелом певної галузі права» [397, с.31]. Вважаємо, що такого однозначного змістовного причинно-наслідкового зв'язку між кодифікацією та формуванням галузі законодавства немає; слушним є зауваження В. Белоновського, що «існують... галузі права, які в своїй основі не мають самостійного кодексу» [58, с.215], а значить, можна розглядати завдання кодифікації в межах такої «некодифікованої» галузі.

Вважаємо, що умови кодифікації певного нормативного масиву виникають тоді, коли відповідна галузь починає формуватися. Так, на думку Р. Кабріяка, «виникнення нових галузей права супроводжується їх кодифікацією» [284, с.160]. Науковець не стверджує при цьому, що кодифікація *створює* нову галузь. Проте можна стверджувати, що формування галузі права з властивою їй системою базових принципів та відносно відокремленим предметом регулювання тісно пов'язане з кодифікацією відповідних законодавчих актів, яка стає потребою, породженою фактичним формуванням (виокремленням) нової галузі.

При обговоренні предмета кодифікації, який близький за змістом до предмета галузі виборчого права, необхідно зробити певне зауваження стосовно уявлень про «комплексний» характер виборчого права, який дослідники часом переносять на систему виборчого *законодавства* «як комплексного інституту законодавства» [1061, с.34, 79-80]. Т. Стешенко також стверджує, що «виборчому законодавству притаманний міжгалузевий, комплексний характер, тобто воно юридично неоднорідне, оскільки включає в себе не лише норми, але й нормативні акти з різних галузей законодавства, які, у свою чергу, є формою вираження норм відповідних галузей права. Це дозволяє розглядати виборче законодавство як міжгалузеве» [1085, с.35-36].

Дійсно, правові норми, які регулюють виборчі правовідносини (тобто правовідносини, *пов'язані з виборами*), незважаючи на відмінності у конкретному предметі регулювання, формують певну єдність. Зокрема, свою «виборчу» специфіку мають такі правовідносини, які регулюються, взагалі кажучи, нормами, що походять з інших сфер (галузей, інститутів) права (конституційного, адміністративного, інформаційного, трудового, цивільного та ін.). Цим визначається специфічний характер виборчого права, яке «перетинається» за предметом регулювання із суміжними галузями та інститутами, і межу з якими часом встановити важко. Однак якщо розглядати законодавство як джерело відповідних правових норм, подібна межа проводиться значно більш очевидним чином. По суті, такі «суміжні» норми регулюють не типові виборчі правовідносини, а відносини іншої правової природи (фінансові, інформаційні, адміністративні і т. п.), які складаються на «периферії» виборчих правовідносин. Тому відповідні нормативні приписи, навіть якщо вони стосуються правовідносин, пов'язаних певним чином з виборами, не перестають належати до відповідної галузі законодавства; так, наприклад, питання бюджетного фінансування виборів в основному визначаються приписами бюджетного законодавства.

Таким чином, предметом приписів виборчого законодавства мають бути власне виборчі правовідносини. Отже, питання існує лише щодо обсягу законодавчого регулювання, тобто того, які саме правовідносини слід розглядати як виборчі, а отже, мають бути предметом регулювання приписами виборчого законодавства.

У цілому, правовідносини, які регулюються виборчим законодавством, виникають при проведенні усіх виборів, передбачених Конституцією України, – народних депутатів

України, Президента України, а також місцевих виборів (тобто виборів депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, старост); такі вибори іноді, хоча й не зовсім точно, називають «політичними». Саме цим в основному визначається обсяг того нормативного матеріалу, який має підлягати кодифікації виборчого законодавства.

Однак такого загального окреслення недостатньо; слід взяти до уваги слушне зауваження: «при кодифікації окремих галузей права слід чітко визначити, які законодавчі акти мають бути опрацьовані» [1016, с.145].

З одного боку, треба вирішити, чи доцільно включати у предмет кодифікації виборчого законодавства усе, що має відношення до виборів?

На думку Д. Ковриженка, «кодифікація всіх положень, пов'язаних із виборами, є неможливою – певні питання все одно мають регулюватися окремими законами» [124, с.4]. З цією думкою у певному сенсі можна погодитися, якщо мова йде про суміжні законодавчі акти: як ми вже зазначали вище, не лише питання кримінальної та адміністративної відповідальності чи судового розгляду виборчих спорів, але й низка інших аспектів, що більшою мірою відносяться до *суміжних сфер регулювання*, має залишитися за межами кодифікації виборчого законодавства. Виключення із предмета кодифікації нормативного матеріалу, який регулює суміжні (а не власне виборчі) правовідносини, тобто правовідносини, які виникають і можуть існувати не в безпосередньому зв'язку з підготовкою і проведенням виборів (наприклад, щодо здійснення повноважень органами публічної влади чи діяльності засобів масової інформації), є природним. Проте інший можливий аспект цієї проблеми полягає в тому, чи у сфері виборчого законодавства (яке регулює виборчі правовідносини) кодифікований акт має бути єдиним законодавчим актом, чи деякі питання мають бути виключені з предмета кодексу і залишені для регулювання спеціальними законами. Вище ми вже дали відповідь на це питання на користь єдиного кодифікованого акта, який би максимально повно регулював усі виборчі правовідносини.

Ідею часткової кодифікації виборчого законодавства також обстоює О. Богашов, вважаючи хибним «уявлення, що кодекс повинен обов'язково охоплювати усі правові норми певної галузі або правового інституту». Виходячи з цієї позиції, дослідник стверджує, що «при кодифікації виборчого законодавства мова повинна вестися, у першу чергу, про систематизацію процесуальних виборчих норм, які порівняно з матеріальними є більш стабільними та практично виправданими в Україні» [84, с.20, 21], у зв'язку з чим пропонує розробити «Виборчий процесуальний кодекс України». Щоправда, з авторської аргументації цієї позиції можна зробити висновок, що нестабільними матеріальними нормами вважаються положення, які визначають виборчу систему, тоді як «принципи-норми», зокрема, визнаються достатньо стабільними.

Такий підхід не можна визнати достатньо послідовним. Насамперед зауважимо, що до предмета «Виборчого процесуального кодексу» науковцем пропонується віднести регулювання правового статусу (права, свободи та обов'язки) суб'єктів виборчого процесу, територіальної організації виборів, списків виборців, тобто інститутів, радше матеріальних за своїм характером. Водночас дослідник не зауважує, що регулювання виборчої системи в її матеріальному аспекті виборче законодавство у кращому випадку лише декларує (див., наприклад, частину третю статті 1 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), а, наприклад, у Законі «Про вибори Президента України» таке «матеріальне» визначення виборчої системи взагалі відсутнє. Законодавча конкретизація виборчої системи здійснюється саме через процедурні норми, які регулюють, зокрема, висування кандидатів та встановлення результатів виборів. Взагалі кажучи, критично оцінюючи пропозицію виокремлення процесуальної частини виборчого права, слід мати на увазі обґрунтоване твердження В. Федоренка, що «переважна більшість основних ін-

ститутів конституційного права України об'єднують у своєму складі як матеріальні, так і процесуальні норми конституційного права» [1135, с.93]. У більш загальному контексті І. Суходубова зазначає: «Матеріальні і процесуальні приписи об'єднані єдністю принципів, сферою правового регулювання, а також кінцевими цілями правового регулювання» [1092, с.23]. Ці зауваження цілком справедливі, зокрема, для галузі виборчого права. Неважко побачити, що у чинних виборчих законах України процесуальні (процедурні) розділи містять і матеріальні норми. Тому просто неможливо розмежувати матеріальні і процесуальні норми з віднесенням їх до предмета регулювання різних нормативних актів; більше того, вважаємо, що і в межах єдиного виборчого кодексу (як і в чинних виборчих законах) нереальним було б завдання жорсткого розмежування «матеріальної» і «процедурної» («процесуальної») частин.

З іншого боку, існує низка пропозицій щодо розширення предмета регулювання майбутнього виборчого кодексу. Так, В. Погорілко розглядав можливість розробки не лише Виборчого кодексу, але й «Кодексу України про вибори і референдуми» [126, с.10]. Розвиваючи цю позицію, В. Федоренко пропонує ідею «розроблення єдиного кодифікованого акта, який би урегулював не тільки виборчі правовідносини у їх вузькому розумінні, а й усі конституційно-правові відносини, пов'язані з безпосередньою реалізацією народного суверенітету в Україні» [1132, с.23]. М. Ставнійчук пропонує обґрунтування такого розширеного підходу, виходячи із «широкого розуміння виборчого права» як системи норм, «котрі регулюють відносини, що виникли у зв'язку з проведенням виборів і референдумів як основних форм безпосереднього народовладдя» [195, с.507]. Думку про необхідність єдиного кодифікаційного акта, який охоплював би як виборче законодавство, так і законодавство про референдуми, висловлювали й інші науковці [161, с.158; 1085, с.34]. Іноді предмет регулювання Виборчого кодексу пропонується розширити ще більше. Зокрема, на думку І. Коліушка, такий кодифікований акт «має регулювати партії, вибори та референдуми» [394].

Вважаємо такий розширений підхід нераціональним. Справа не лише в тому, що подібність між виборами і референдумом досить поверхова, а їх відмінності є глибокими з огляду на принципово різну роль цих двох суспільно-політичних інститутів у функціонуванні держави⁶⁵. Навіть наявність певних спільних чи подібних принципів виборчого і референдного права (див., наприклад, [40, с.39; 365, с.542]) не може подолати принципових відмінностей між виборами та референдумами як формами безпосереднього волевиявлення народу. Зауважимо, що ці відмінності яскраво проявляються навіть у регулюванні виборчого процесу і процесу референдуму, де, на перший погляд, аналогія між ними особливо близька. Однак основною перешкодою для включення питань референдуму до єдиного предмета кодифікації разом із виборами є недостатнє наукове опрацювання цього інституту прямої демократії вітчизняним конституціоналізмом, що відображається і на проблемах законодавчого регулювання референдуму (див. [316; 317]). Тому вважаємо, що предмет виборчого права слід розглядати у вузькому сенсі – як сукупність правовідносин, що існують чи виникають у зв'язку з (реальним чи потенційним) проведенням виборів; включати нормативне регулювання інституту референдуму (а тим більше політичних партій) до предмета кодифікації виборчого законодавства на цьому етапі недоцільно.

Зазначимо, що попередньо (не без впливу російського виборчого законодавства) нами була здійснена невдала спроба з єдиних позицій підійти до регулювання як виборів, так і референдумів⁶⁶ (див. проект Закону «Про гарантії виборчих прав громадян» [892]). Проте

⁶⁵ Хоча і вибори, і референдум є формами народного волевиявлення (стаття 69 Конституції [432]), їх роль у здійсненні влади в державі істотно інакша. Вибори як інструмент формування представницьких органів та обрання виборних посадових осіб забезпечують функціонування *представницької демократії*, тоді як референдум, будучи способом прийняття народом владного рішення, є, без сумніву, формою здійснення *прямої демократії* [331].

⁶⁶ Так, не витримала випробування нормопроекуванням ідея провести аналогію між номінаційним виборчим

основною причиною неможливості їх об'єднання як єдиного предмета регулювання залишається те, що надто багато питань, у тому числі доктринального розуміння багатьох аспектів референдуму, все ще є дискусійними не лише в Україні, чому сприяє достатньо суперечлива практика референдумів останніх років у Великій Британії, Нідерландах, Туреччині та деяких інших європейських державах.

Таким чином, конкретної відповіді вимагає питання: який саме нормативний матеріал підлягає кодифікації, консолідації в єдиний законодавчий акт? Пропонуючи відповідь на це питання, виходимо з нашого досвіду розробки проектів Виборчого кодексу України [875; 878].

У рамках запропонованого нами підходу кодифікації підлягають передусім п'ять виборчих законів (див. підрозділ 10.4.4) з урахуванням міжнародних виборчих стандартів (у тому числі позицій Венеціанської комісії та рішень ЄСПЛ), окремих положень підзаконних актів (в основному постанов ЦВК) і правових позицій Конституційного Суду України та адміністративних судів. Що ж стосується законодавчого регулювання референдумів, вважаємо, що воно має (принаймні поки що) залишитися поза межами кодифікації виборчого законодавства.

Предмет та обсяг кодифікації тісно пов'язаний із назвою кодексу. Вітчизняні науковці не приділяють цьому питанню значної уваги. Проте, як підкреслює Р. Кабр'як, «мова йде далеко не про безневинне питання, незважаючи на те, що найменування кодексу само по собі, як виглядає, позбавлене прямої юридичної сили» [284, с.349]. Науковець посилається на позицію французького правознавця Ж. Карбоньє, який стверджував, що «заголовок кодексу... має філософську цінність, тому що є вираженим назовні узагальненим відношенням законодавчого письма до реальності, маючи на увазі фрагмент реальності фізичної, соціальної, людської» (див. [284, с.350]). О. Рогач слушно зазначає: «Заголовок [кодексу] повинен достатньо чітко, точно, лаконічно і правильно відобразити предмет, тематику кодифікаційного акту. У цілому заголовок повинен виконувати наступні взаємозумовлені та взаємопов'язані функції: називну, інформативну та орієнтаційно-нормативну, систематизуючу та облікову» [982, с.14].

Вважаємо, що назва кодексу повинна бути, по-перше, лаконічною (а значить, зручною у вживанні), а по-друге, відображати об'єкт і предмет кодифікації (межі охоплення кодексом). У зв'язку з другою позицією не може йти мова про «Кодекс законів про вибори і референдуми» (зрештою, вважаємо дещо архаїчною історично виправдану раніше формулу «кодекс законів», яка може наводити на думку, що кодекс складається з окремих законів). Виходячи з розуміння значення назви кодифікованого акта та базуючись на описаному вище баченні предмета кодифікації виборчого законодавства, вважаємо безальтернативною коротку і вже традиційну назву майбутнього акта – «*Виборчий кодекс України*», а не «Кодекс про вибори» чи «Кодекс виборчого законодавства». Зрештою, саме така лаконічна і чітка назва прийнята для відповідних кодифікованих актів у більшості держав, де такі акти існують.

Однак, хоча питання референдуму не повинні регулюватися виборчим кодексом, в окремих розділах необхідно залишити окремі положення, що стосуються референдумів. Це перш за все стосується повноважень Центральної виборчої комісії щодо ініціювання та організації всеукраїнських референдумів: повнота регулювання обсягу повноважень ЦВК, забезпечена чинним Законом «Про Центральну виборчу комісію», повинна бути збережена і не може бути повністю віднесена до предмета Закону «Про всеукраїнський референдум», тим більше у його чинній редакції. Подібні міркування стосуються і положень чинного Закону «Про Державний реєстр виборців», якими передбачається

правом (правом висування кандидатів) та правом ініціювати референдум за народною ініціативою, яку ми спробували реалізувати у цьому ранньому законопроекті 2003 р. «Про гарантії виборчих прав громадян».

використання його для складання списків громадян-виборців, які мають право голосу на референдумах; без цих положень регулювання завдань і функцій Державного реєстру виборців було б фрагментарним.

Враховуючи необхідність новелізації (чи навіть реформування) виборчого законодавства, у процесі його кодифікації доцільно провести критичну оцінку також і наявних законопроектів, що перебувають чи перебували на розгляді Верховної Ради України; окремі ідеї цих законопроектів заслуговують на те, щоб бути врахованими при розробці проекту Виборчого кодексу України.

Окрім розмежування виборчого та референдного права, при кодифікації виникає проблема «перетину галузей, їх накладання у деяких місцях одна на одну» [284, с.429] у зв'язку з так званими «суміжними» предметами регулювання, Вище ми вже відзначили роль «суміжного законодавства» у регулюванні виборчих правовідносин, підкресливши його субсидіарний характер. У більшості випадків неважко розділити власне виборчі правовідносини від тих, які належать до предмета суміжних галузей права. Частково таке регулювання має здійснюватися виборчим законодавством⁶⁷; однак більш раціональним є розміщення таких приписів у відповідному галузевому законодавчому акті із супроводженням відсильною нормою у виборчому законі.

За спостереженням Р. Кабріяка, «перетин галузей» має місце найчастіше «між правовими нормами, що належать певній галузі, та санкціями за їх невиконання, чи порядком їх [судового] застосування, що відноситься вже до сфери регулювання відповідно кримінального права чи права процесуального» [284, с.429]. Тому, звертаючись до предмета кодифікації виборчого права, не можна погодитися в повному обсязі з позицією М. Рябця щодо того, що «норми застосування цього [виборчого] законодавства, як і норми, що передбачають відповідальність за його порушення, повинні бути зібрані в єдиному нормативному акті з тим, щоб уникнути розбіжностей і неузгодженостей при їх застосуванні» [991, с.79].

Зазначимо, що подібний підхід частково реалізовано у польському Виборчому кодексі [1380], розділ IX якого «Карні приписи» містить склади низки виборчих правопорушень (як злочинів, так і проступків) і встановлює відповідні санкції (штраф, арешт, обмеження чи позбавлення волі). Однак, з огляду на те, що Кримінальний кодекс Польщі також містить розділ «Злочини проти виборів та референдумів», таке законодавче розв'язання критикується польськими правознавцями як суперечливе і непослідовне [1381, s.959-960]. Вітчизняним правознавцям також слід враховувати принципову позицію кримінального права, відповідно до якої особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності лише за вчинення злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України⁶⁸ (частина перша статті 2 КК України [461]).

Вважаємо, що опис тих виборчих деліктів, які можуть бути кваліфіковані як злочини чи адміністративні правопорушення (кримінальні проступки), повинен бути розділений між виборчим кодексом (як кодексом галузевим) та відповідними карними кодексами (Кримінальним чи Кодексом про адміністративні правопорушення відповідно). Положення

⁶⁷ Так, наприклад, частина восьма статті 36 Закону «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що «член комісії не може бути звільнений з роботи, переведений на нижчу посаду з підстав, пов'язаних із виконанням його обов'язків у виборчій комісії» [734]. Проте за своїм предметом регулювання (трудові права найманого працівника, обмеження щодо його звільнення чи погіршення умов праці) така норма належить до *трудового*, а не виборчого права. Подібно частини тринадцята та чотирнадцята статті 41 Закону «Про вибори Президента України» встановлюють певні заборони щодо закриття банківських рахунків виборчих фондів чи арешту коштів на цих рахунках [739]; такі приписи належать, взагалі кажучи до сфери *банківського* права.

⁶⁸ Щоправда, склади адміністративних правопорушень можуть встановлюватися й іншими законами (див. статтю 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [366]). Водночас започатковане (і, на жаль, не завершене) запровадження категорії «кримінальний проступок» логічно повинне передбачати поширення і на цю категорію принципу виключної визначеності складу такого правопорушення єдиним карним кодексом.

виборчого кодексу мають визначати природу (зміст) діянь, які складають правопорушення відповідного типу, та контекст їх вчинення (зокрема, підстави для оцінки суспільної небезпеки подібних діянь), тоді як кваліфікація *складів* таких злочинів (правопорушень) та зміст відповідних *санкцій* має бути віднесений до предмета регулювання відповідними карними кодексами.

Водночас слід зауважити, що не всі виборчі правопорушення можуть бути кваліфіковані як злочини чи адміністративні правопорушення; значну їх частину можна охарактеризувати як *конституційно-правові порушення*. Відповідні санкції *конституційно-правової відповідальності* не повинні виноситися до окремого нормативного акта, а мають міститися безпосередньо у виборчому кодексі. Проте специфіка таких санкцій ставить юридико-технічну проблему: чи така санкція разом із іншими складовими відповідної норми (гіпотезою та диспозицією) має бути викладена у вигляді окремої статті, чи вона може міститися у переліку інших заходів з подібними наслідками. У виборчому законодавстві традиційно застосовується другий підхід; його прикладом може бути перелік підстав дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії (див., наприклад, частину третю статті 27 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), деякі з яких є ініціативними (організаційними) чи дискваліфікаційними, і лише підстави, передбачені пунктами 9 та 10 зазначеної частини, містять склад правопорушення і встановлюють конституційно-правову санкцію [557, с.182]. Вважаємо, що з мотивів зручності користування нормативно-правовим актом такий підхід, заснований на єдності наслідків застосування різних підстав (дострокове припинення повноважень), має бути збережений і при кодифікації.

Розмежування між різними нормативними актами необхідне також стосовно порядку розгляду виборчих спорів адміністративним та судовим шляхом. Оскільки адміністративний шлях вирішення виборчого спору реалізується у діяльності виборчих комісій, ці питання мають бути врегульовані виборчим кодексом. Що ж стосується судового шляху, існування Кодексу адміністративного судочинства України як єдиного нормативного акта, який визначає судові процедури адміністративного процесу, виключає можливість регулювання відповідних процесуальних правовідносин поза його межами⁶⁹.

Проблема «перетину галузей» найбільш природно розв'язується через систему посилань на інші нормативні акти. Технічне, однак важливе питання, яке виникає при цьому, стосується форми посилання – загального (наприклад, «в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України») чи конкретного (з вказівкою на статтю іншого нормативного акта). Другий спосіб істотно полегшує не лише пошук відповідної норми, але й розуміння, які саме положення іншого акта має на увазі відсилна норма; проте такий підхід вимагає високої уваги законодавця щодо забезпечення узгодженості відповідних норм двох актів при внесенні змін до одного з них. Перший підхід більш «безпечний» у тому сенсі, що нечутливий до змін у суміжному законодавстві (саме він застосовується у більшості випадків в Україні), проте страждає надмірною абстрактністю і, як наслідок, недостатньою визначеністю, а тому незручний для користувачів.

Нарешті, потрібно визначитися, чи у виборчому кодексі мають кодифікуватися лише положення виборчих *законів*, чи також і підзаконні акти (тобто акти нижчої юридичної сили порівняно з законом)? Деякі дослідники вважають, що кодифікація повинна бути «упорядкуванням нормативного матеріалу, що міститься в нормативних актах різної юридичної сили» [110, с.110]. Проте слід взяти до уваги, що включення положень підза-

⁶⁹ Спроба врегулювати особливості судового розгляду виборчих спорів Законом «Про вибори народних депутатів України» (див. Розділ XII в редакції 2005 р. [765]), яка була спричинена неясністю щодо часу набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства, мала наслідком численні колізії та непорозуміння під час судових процесів, що змусило Вищий адміністративний суд України прийняти відповідні роз'яснення (щодо змісту цих роз'яснень див. [559, с.469]).

конних актів у систематизований документ *при збереженні їх юридичної сили* передбачає використання лише такого способу систематизації, як інкорпорація. Як відомо, «під інкорпорацією розуміють об'єднання за спеціальними ознаками однакових або різних нормативних актів в один збірник, видання», і лише в окремих випадках норми різної юридичної сили (які походять від законів та підзаконних актів відповідно) можуть зустрічатися і в консолідованих актах⁷⁰ [1016, с.167, 170].

Прийняте в Україні розуміння кодифікації виключає такі можливості: відповідно до вітчизняної правової доктрини, кодекс є законом, і його приписи мають юридичну силу, принаймні не нижчу, аніж у інших законів. Однак при кодифікації можливе включення окремих положень чинних підзаконних актів до кодифікованого акта, якщо розробники кодексу вважають це за доцільне⁷¹, зокрема, з метою заповнення прогалин; слід лише мати на увазі, що внаслідок цього юридична сила відповідних приписів зростає до рівня сили приписів закону.

Вище ми вже зазначали, що окремі положення підзаконних актів у сфері регулювання виборів (особливо актів ЦВК) доцільно включати до нормативного матеріалу, який підлягає кодифікації; це відповідає ідеології, закладеній пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції.

10.6. СТРУКТУРА ПРОЕКТУ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Питання структури кодифікаційного акта ми розуміємо в широкому сенсі; ця проблема включає і загальну побудову акта (пандектну чи інституційну), і конкретну структуру його складових (книг, глав, розділів), а також певні особливості юридичної техніки (структура статей, місце дефініцій, ступінь деталізації регулювання і т. п.).

Наступне завдання процесу кодифікації (після визначення обсягу кодифікованого матеріалу) полягає у розробці структури кодексу, тобто системи та послідовності викладу нормативного матеріалу. За образним висловом Р. Кабріяка, «у загальному плані [кодексу] міститься душа будь-якої кодифікації, оскільки його не можна відділити від самої ідеї раціоналізації права» [284, с.361].

Перший крок у вирішенні проблеми «плану» кодексу полягає у виборі загальної схеми його структури – пандектної чи інституційної. Як відомо, за пандектної системи викладу нормативного матеріалу правові норми розміщуються послідовно за принципом «від загального до окремого». Такий підхід завжди базується на системі спільних принципів відповідної галузі, які викладаються явно і служать основою для розбудови структури кодифікованого акта. Для пандектної системи побудови кодексу характерною є наявність «загальної частини».

При інституційній системі викладу нормативного матеріалу правові норми групуються за предметом правового регулювання (однорідними правовідносинами), що відповідає поділу матеріалу на окремі інститути. Загальна частина при цьому відсутня, а узагальнені норми викладаються у рамках окремих інститутів⁷². Зазначимо, що відсут-

⁷⁰ Класичним прикладом таких актів можуть бути французькі кодекси-компіляції (у тому числі французький Вибірчий кодекс [1299]), які містять норми як законів, так і підзаконних актів; відповідні статті у цих кодексах позначаються поряд з номером літерами «L» (*loi* – «закон»), «LO» (*loi organique* – «органічний закон») або «R» (*règlement* – «регламент, урядовий акт», тобто підзаконний акт).

⁷¹ У науковій літературі зазначається, що «парламент як орган законодавчої влади має право залучати до новостворених кодифікованих документів і юридичні приписи підзаконних актів, якщо він вважає, що останні є більш юридично досконалішими, аніж їх “законні” аналоги» [1016, с.173]. Очевидно, що тим самим змінюється юридична сила відповідних приписів.

⁷² Зауважимо, що закони про місцеві вибори, які здійснюють «часткову кодифікацію» (в частині виборів органів та посадових осіб місцевого самоврядування), традиційно побудовані за інституційним підходом.

ність загальної частини при інституційній побудові кодексу часто викликає незручності в правокористуванні.

Реальні кодифікації часто поєднують обидва підходи. При цьому в основу кладеться пандектна система з її поділом кодифікованого акта на «загальну» та «особливу» частини; водночас в межах цих частин, а особливо в «особливій» частині, виклад нормативного матеріалу здійснюється за інституційним підходом. Водночас існують кодекси, в яких «загальна» частина не виділяється, а їх структура відповідає чисто інституційному підходу.

У науковій літературі поширена думка, яка надає абсолютну перевагу пандектній побудові. Так, на думку Т. Коломоєць, «для вітчизняної правової науки є характерним умовний поділ будь-якої галузі права на Загальну та Особливу частини» [397, с.31]. Деякі правознавці навіть абсолютизують вимоги до змісту цих двох частин. Так, стверджується, що «загальна частина нормативного акта містить фундаментальні положення (завдання, принципи, нормативні узагальнення, визначення понять..., інші вихідні нормативні положення, які характеризуються високою узагальненістю, комплексністю, підвищеною стабільністю і становлять правову основу застосування норм Особливої частини... В Особливій частині нормативного акта містяться норми, що визначають вид і міру (правила) можливої та неможливої поведінки (юридичні права та обов'язки), вид і міру негативних наслідків за можливі порушення правових норм (юридичну відповідальність)» [1016, с.120]. Д. Чухвичов стверджує, що галузеві кодекси повинні містити дві частини: «Перша частина (яку в чинних кодексах за традицією звичайно називають загальною) слугує для вираження загальних положень, єдиних для всієї галузі права... Друга складова галузевого кодексу (її часто ще називають особливою частиною) містить у собі безпосередні приписи щодо поведінки учасників правовідносин. Викладаються ці приписи з використанням казуального способу» [1183, с.226, 227].

Зауважимо, що такий дефінітивний опис співвідношення змісту загальної та особливої частин кодексу, побудованого за пандектною системою, є надмірно обмежувальним і заснованим на надмірній і невиправданій абсолютизації класичної структури Кримінального кодексу (особливо в тому, що стосується опису змісту особливої частини).

Тим не менше вважаємо, що оптимальним шляхом побудови змісту проекту виборчого кодексу має бути використання пандектної структури з обов'язковим виокремленням загальної частини. Це випливає із необхідності розглядати всю сукупність виборів різних типів і видів, які проводяться в Україні, на основі єдиної (спільної для регулювання всіх цих виборів) системи принципів виборчого права. Водночас це не виключає внутрішньої інституційної побудови як загальної, так і особливої частин. Загальна частина повинна містити усі спільні для галузі інститути, а отже, і їх інституційні принципи. У розділах особливої частини можуть міститися лише ті інститути, які характерні виключно для окремого типу виборів, або особливості конкретної реалізації спільних інститутів у виборах конкретного типу.

Такий підхід знаходить свою підтримку у науковій літературі. Так, Д. Вергелес вважає, що «формою прояву кодифікаційної діяльності, як найскладнішої й досконалішої форми систематизації законодавства, є створення єдиного юридично і логічно цілісного, внутрішньо узгодженого нормативно-правового акта. Він у своїй структурі, як правило, має загальну частину, в якій знаходять відображення галузеві принципи, що визначають характер і зміст даної галузі права в цілому» [119, с.13]. На думку М. Малишка, «до Загальної частини [виборчого кодексу] увійдуть міжнародні та конституційні положення щодо виборчих прав громадян та їх прав щодо участі в управлінні державними справами, виборчі принципи, системи та ряд інших загальних положень. Особлива частина може складатися з окремих розділів, у яких мають знайти місце особливості організації та проведення виборів та референдумів різного рівня» [507, с.110].

Деякі дослідники пропонують більш детальний зміст загальної та особливої частин. Так, М. Рябець вважає, що «положеннями Загальної частини Виборчого кодексу мають бути врегульовані: основні засади і принципи виборів; система, порядок утворення, правовий статус виборчих комісій та осіб, які входять до їх складу; організація роботи виборчих комісій; порядок утворення виборчих дільниць; порядок складання й уточнення списків виборців; організація голосування на виборах; порядок встановлення підсумків і результатів виборів; статус спостерігачів на виборах; порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій і вирішення інших спорів; відповідальність учасників і суб'єктів виборчого процесу за порушення законодавства про вибори; фінансове й матеріально-технічне забезпечення виборів. В Особливій частині Виборчого кодексу необхідно врегулювати ті окремі правовідносини, які притаманні кожному виду виборів в Україні. Зокрема: порядок утворення виборчих округів; висування кандидатів та їх реєстрація; ведення передвиборчої агітації; порядок фінансування виборчих кампаній за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, політичних партій, блоків партій; гарантії діяльності кандидатів та інших учасників виборчого процесу» [991, с.78].

На думку В. Нестеровича, «структурно Виборчий кодекс повинен складатися із двох частин:

I. Загальної частини – має визначати спільні засади щодо проведення різних виборів в Україні: 1) види виборів та порядок обчислення строків при їх проведенні; 2) загальні принципи виборчого права; 3) засади, етапи, суб'єктів виборчого процесу та гарантії їх діяльності; 4) систему та порядок утворення виборчих округів та виборчих дільниць; 5) систему виборчих комісій, порядок їх утворення, склад, повноваження та припинення діяльності; 6) порядок ведення Державного реєстру виборців; 7) засади інформаційного забезпечення виборів та здійснення передвиборної агітації; 8) фінансування і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів; 9) порядок голосування та встановлення результатів виборів; 10) порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборів.

II. Особливої частини – має встановлювати особливості при проведенні кожного виду виборів: виборів Президента України, виборів народних депутатів України та місцевих виборів. До числа специфічних рис, які притаманні окремим видам виборів, варто віднести: 1) вид виборчої системи, за якою проводяться вибори; 2) строки та підстави проведення виборів; 3) порядок висування та реєстрації кандидатів, а також їх довірених або уповноважених осіб; 4) особливості територіальної організації виборчого процесу та діяльності виборчих комісій; 5) особливості фінансування виборів; 6) особливості голосування та встановлення результатів виборів; 7) інші особливості та виборчі процедури, які застосовуються на тому чи іншому виді виборів» [566, с.76-77].

Зазначені переліки предметів регулювання, віднесених до загальної чи особливої частин, можна критикувати. Так, наприклад, система виборчих округів не може бути спільною для загальнонаціональних та місцевих виборів, оскільки істотно залежить від території проведення виборів та відповідної виборчої системи, а отже, мала б регулюватися положеннями Особливої частини. Тим не менше в основному цитовані пропозиції заслуговують на увагу.

Проте не всі науковці підтримують пандектну побудову майбутнього виборчого кодексу. О. Ковальчук, поділяючи доцільність прийняття виборчого кодексу, пропонує: «бажано, щоб його структура відповідала кількості стадій виборчого процесу України з урахуванням особливостей кожного з видів виборів» [354, с.72]. Таку пропозицію, засновану на перебільшенні ролі етапів у структурі виборчого процесу, слід визнати неприйнятною. Побудова структури відповідно до стадій (етапів) виборчого процесу не реалізується і в чинних виборчих законах; навіть у рамках загальної пандектної кон-

струкції виборчого кодексу більш адекватним є внутрішнє інституційне (а не стадійне) структурування нормативного матеріалу.

Виборчі кодекси (чи інші кодифіковані акти) різних держав мають різну структуру, однак пандектна більш поширена. Хоча обсяг і предмет регулювання загальних частин у них істотно відрізняються, відповідна частина міститься у виборчих кодексах Азербайджану [1326], Албанії [1328], Болгарії [1325], Грузії [275], Молдови [1302], Польщі⁷³ [1380], Акті про вибори Швеції [1449], Конституційному законі про вибори Казахстану [413]. Водночас цілком інституційну структуру мають виборчі кодекси Бельгії [1330], Франції [1299], Акт про вибори Канади [1259], Акт про представництво народу Сполученого Королівства [1427]. По суті інституційну структуру має Виборчий кодекс Білорусі [276]; за оцінкою білоруських правознавців, «низка прийнятих у Білорусі кодексів (у т.ч. Виборчий) не є такими у справжньому сенсі, оскільки вони створені шляхом простого укрупнення нормативно-правових актів та посилення зв'язків у відповідних масивах без належної змістовної та наукової переробки. Це дозволяє стверджувати, що така кодифікація є або консолідацією, або передкодифікаційною діяльністю» [286, с.53].

Російські дослідники також пропонують пандектну побудову майбутнього виборчого кодексу Російської Федерації (див. [492]); щоправда, Т. Кашаніна при цьому пропонує, щоб такий кодекс складався з трьох частин: «Загальної, Особливої (Процедурної) і Процесуальної»; остання частина мала б регулювати розгляд виборчих спорів [297, с.319-324].

Очевидні переваги пандектної побудови для галузевої кодифікації у випадку виборчого кодексу підкріплюються особливістю структури чинних виборчих законів України, які обов'язково містять перший розділ, присвячений загальним засадам, які за своїм змістом є особливо важливими порівняно з іншими положеннями. Р. Кабріяк вказує на залежність значення норми від її розміщення у тексті кодексу: «Порядок розміщення в тексті кодексу одних норм відносно інших використовується також як аргумент для обґрунтування пріоритету положень, розміщених ближче до початку кодексу» [284, с.373]. Найбільш очевидною є пріоритетність положень, які є галузевими принципами чи розкривають зміст таких принципів. Саме тому їх, як правило, розміщують у перших розділах кодексу.

Саме цими міркуваннями обґрунтовується, що усі проекти Виборчого кодексу України, які вносилися на розгляд Верховної Ради України, по суті, мали пандектну структуру (див. [873; 874; 876; 877]). Цей же підхід використаний в обох проектах Виборчого кодексу України, розроблених під керівництвом автора⁷⁴ [875; 878].

Однак відкритим залишається питання щодо конкретного змісту загальної частини проекту Виборчого кодексу України. Окрім обов'язкового включення основних принципів виборчого права, необхідно визначити, який саме нормативний матеріал тих розділів, які є типовими (спільними) для окремих виборчих законів, потрібно включити до загальної частини й описати в категоріях та поняттях, спільних для усіх виборів, а який є настільки специфічним, що не може бути викладений у спільних категоріях і потребує залишення в особливій частині як характерний лише для відповідного конкретного типу виборів. Таку специфіку демонструють передусім складові виборчих систем, які застосовуються на тих чи інших виборах⁷⁵.

Як практика, так і пропозиції науковців демонструють широку різноманітність варіантів такого розподілу нормативного матеріалу між загальною та особливою частинами.

⁷³ Як уже зазначалося, загальна частина Виборчого кодексу Польщі не містить принципів виборчого права, оскільки, відповідно до Конституції Польщі, набір таких принципів для різних видів виборів різний.

⁷⁴ Проект Виборчого кодексу 2010 р. був предметом аналізу Венеціанської комісії та отримав у цілому позитивну оцінку. Зокрема, Венеціанська комісія у своєму Висновку привітала робочу групу, яка працювала над проектом, з результатом її роботи і зазначила, що «текст проекту Виборчого кодексу є важливим кроком вперед у процесі виборчої реформи в Україні» [132, с.294].

⁷⁵ Щодо складових елементів виборчих систем див. [322, с.20-21].

Тому при виробленні позиції з цього приводу об'єктивно можуть існувати дві протилежні тенденції.

З одного боку, природне намагання знайти якомога більше загальних положень, більш-менш спільних для усіх типів виборів, і віднести їх до загальної частини кодексу. Це цікаво з доктринальної точки зору, оскільки підкреслює єдність галузі виборчого права, закріплює уніфікованість регулювання. Однак при цьому в рамках кожного інституту залишаються окремі положення, які мають специфічний характер, а отже, повинні бути віднесені до особливої частини. Це може спричинити незручності у користуванні кодексом, оскільки цілісне регулювання певної групи правовідносин буде розділене між двома різними частинами (розділами), розміщеними у тексті достатньо далеко одне від одного. З іншого боку, для забезпечення цілісного регулювання інститутів, що відносяться до конкретного типу виборів, з'являється тенденція якомога повніше і чіткіше виписати положення особливої частини; при цьому виникає небезпека настільки збіднити загальну частину, що її існування фактично втрачатиме сенс (див. [319, с.70-71]). Між цими тенденціями слід шукати компроміс.

Виходячи з авторського досвіду робіт з кодифікації виборчого законодавства України у 2008-2015 роках, пропонуємо загальну побудову проекту Виборчого кодексу України.

Приймаючи за основу пандектний підхід до кодифікації, вважаємо за необхідний поділ нормативного матеріалу на Загальну й Особливу частини. Наявність Загальної частини слугує не лише для закріплення засад законодавчого регулювання усіх типів виборів, але й досягнення максимально можливої уніфікації такого регулювання.

Однак Особлива частина не може бути єдиною: особливості регулювання загальнонаціональних і місцевих виборів істотно відрізняються. Тому пропонується поділ Особливої частини на дві книги, присвячені відповідно загальнонаціональним та місцевим виборам.

Отже, на найбільш загальному рівні проект Виборчого кодексу передбачає поділ на **три книги**:

Книга перша. Загальна частина

Книга друга. Загальнонаціональні вибори

Книга третя. Місцеві вибори

Внутрішня побудова кожної з книг, взагалі кажучи, ґрунтується на інституційному підході, однак має свою специфіку. Кожна книга внаслідок достатньо широкого обсягу повинна ділитися на підрозділи принаймні двох рівнів. Відповідно до вітчизняної традиції побудови кодифікованих актів, вищим рівнем структурування пропонується вважати *глави*, які, у свою чергу, складаються з *розділів*. При цьому вважаємо за доцільне застосувати наскрізну нумерацію глав і розділів.

Структура Книги першої, на наше переконання, повинна в основному відображати загальну інституційну побудову виборчого права, а отже, може базуватися на усталеній структурі чинних виборчих законів, включаючи інститути, спільні для всіх типів виборів. Без сумніву, вся кодифікація виборчого законодавства і, зокрема, Книги першої має здійснюватися шляхом покладення в основу фундаментальних принципів виборчого права. Звідси впливає така її побудова:

Книга перша. Загальна частина

Глава I. Загальні засади виборів

Розділ I. Типи і види виборів

Розділ II. Основні принципи виборчого права

Розділ III. Виборчий процес

- Розділ IV. Територіальна організація виборів
- Глава II. Органи адміністрування виборчих процесів
 - Розділ V. Виборчі комісії
 - Розділ VI. Центральна виборча комісія
 - Розділ VII. Формування складу, повноваження та форми діяльності інших виборчих комісій
 - Розділ VIII. Попередня підготовка членів виборчих комісій
- Глава III. Реєстрація виборців. Списки виборців
 - Розділ IX. Загальні засади Державного реєстру виборців
 - Розділ X. Ведення Державного реєстру виборців
 - Розділ XI. Списки виборців
 - Розділ XII. Зміна місця голосування без зміни виборчої адреси
- Глава IV. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів
 - Розділ XIII. Бюджетне фінансування виборів
 - Розділ XIV. Виборчі фонди суб'єктів виборчого процесу
- Глава V. Інформаційне забезпечення виборів та передвиборна агітація
 - Розділ XV. Інформаційне забезпечення виборів
 - Розділ XVI. Передвиборна агітація
- Глава VI. Підготовка і проведення голосування та підрахунку голосів виборців
 - Розділ XVII. Офіційні спостерігачі
 - Розділ XVIII. Виборчі бюлетені
 - Розділ XIX. Підготовка та проведення голосування виборців
 - Розділ XX. Підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування
 - Розділ XXI. Зберігання виборчої документації
- Глава VII. Оскарження порушень виборчого законодавства
 - Розділ XXII. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, та результатів виборів
 - Розділ XXIII. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, територіальних виборчих комісій та органів Державного реєстру виборців поза виборчим процесом

Книги Особливої частини, які стосуються загальнонаціональних та місцевих виборів, теж мають будуватися за інституційним принципом; вони повинні містити законодавчі положення, зміст яких специфічний для відповідних виборів, а отже, такі положення не можуть бути включені до Загальної частини (Книги першої). Проте їх специфіка визначається передусім типом виборів, що й визначає структуру цих частин: глави мають відповідати типу виборів, а розділи – відповідним інститутам виборчого права. У зв'язку з цим структура обох глав дуже подібна; принципова відмінність полягає лише у необхідності розділу, який передбачає особливості позачергових виборів народних депутатів України⁷⁶.

⁷⁶ Запропонована у проектах Виборчого кодексу України, розроблених під керівництвом автора, виборча система не передбачає підстав проведення *проміжних* виборів народних депутатів України. Необхідність спеціального регулювання *позачергових* виборів народних депутатів України викликана встановленими Конституцією спеціальними строками проведення таких виборів – «в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» (частина друга статті 77 Конституції [432]). У такий стислий строк (менше шістдесяті днів) організувати проведення виборів за загальним порядком, розрахованим на 90 днів (див. частину другу статті 16 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]), достатньо складно, що вимагає спеціального спрощення окремих виборчих процедур і скорочення більшості процедурних строків. 90-денний строк, встановлений частиною п'ятою статті 103 Конституції для позачергових виборів Президента України, визнаний сьогодні як оптимальний для загальнонаціональних виборів (див. частину третю статті 17 Закону «Про вибори Президента України» [739]). Для місцевих виборів сьогодні встановлено початок виборчого процесу за 50 днів до дня голосування (стаття 15 Закону «Про місцеві вибори» [808]); проте ця відмінність не має

На цій підставі до Книги другої входять лише дві глави, які присвячені виборам Президента України та виборам народних депутатів України; ця книга має таку структуру:

Книга друга. Загальнонаціональні вибори

Глава VIII. Вибори Президента України

Розділ XXIV. Загальні положення стосовно виборів Президента України

Розділ XXV. Висування та реєстрація кандидатів на пост Президента України

Розділ XXVI. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах Президента України

Розділ XXVII. Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів Президента України

Глава IX. Вибори народних депутатів України

Розділ XXVIII. Загальні положення стосовно виборів народних депутатів України

Розділ XXIX. Висування та реєстрація кандидатів у народні депутати України

Розділ XXX. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах народних депутатів України

Розділ XXXI. Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів народних депутатів України

Розділ XXXII. Особливості підготовки позачергових виборів народних депутатів України

Структура Книги третьої аналогічна до описаної вище структури Книги другої, проте враховує наявність більшої кількості типів місцевих виборів. По суті, Конституцією передбачено проведення десяти типів місцевих виборів:

- 1) вибори депутатів представницького органу Кримської автономії⁷⁷;
- 2) вибори депутатів сільської ради;
- 3) вибори депутатів селищної ради;
- 4) вибори депутатів міської ради;
- 5) вибори депутатів районної у місті ради
- 6) вибори сільського голови;
- 7) вибори селищного голови;
- 8) вибори міського голови;
- 9) вибори депутатів районної ради;
- 10) вибори депутатів обласної ради.

Крім того, стаття 14¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» додатково запроваджує *вибори старости* у селах, селищах, які увійшли до складу об'єднаних громад [807].

Зауважимо, що немає необхідності виокремлювати у Книзі третій десять глав (за числом типів місцевих виборів); деякі з цих виборів достатньо подібні за своєю сутністю та організацією, що дозволяє регулювати їх проведення єдиним чином. Найбільш природно за критерій такого спільного підходу до регулювання обрати запропоновану для таких виборів виборчу систему; остання частково залежить від конституційної природи або статусу відповідного виборного органу (виборної посадової особи). Тому вважаємо небажаним об'єднання спільним регулюванням виборів депутатів міської ради (яка належить до основних представницьких органів місцевого самоврядування відповідно

достатньо обґрунтованих підстав.

⁷⁷ Відповідно до чинної редакції Розділу X Конституції України, цей представницький орган має назву «Верховна Рада Автономної Республіки Крим». Беручи до уваги початок роботи Конституційної комісії над новою редакцією цього розділу Конституції, можна припустити майбутню зміну не лише назви представницького органу, але й назви (і статусу) автономії. Однак, з огляду на чинну редакцію Конституції, надалі вживатимемо існуючі назви.

до статті 140 Конституції [432] і, відповідно до частини першої статті 141 Конституції, обирається територіальною громадою) та районних і обласних рад⁷⁸ (які, відповідно до частини четвертої статті 140 Конституції, є органами, «що представляють спільні інтереси територіальних громад»). Застосування різних виборчих систем для виборів депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст), та виборів міських (великих міст) районних у містах рад (мажоритарної та пропорційної відповідно) також має наслідком істотні особливості правового регулювання таких виборів, а отже, відведення їм різних глав у структурі Книги третьої. Водночас застосування виборчої системи абсолютної більшості для виборів міських голів великих міст (порівняно з системою відносної більшості для виборів голів територіальних громад в інших випадках) не породжує принципових відмінностей (за винятком особливостей встановлення результатів виборів), які б вимагали розділити відповідне нормативне регулювання на різні глави. Відсутність принципових відмінностей дозволяє також одною главою (з мінімальними особливостями) регулювати вибори сільських, селищних старост та сільських, селищних, міських голів.

Стосовно внутрішньої (інституційної) структури відповідних глав Книги третьої зауважимо, що вона може повністю повторювати структуру глав Книги другої (зокрема, глави, присвяченої виборам Президента України).

З урахуванням наведених міркувань пропонується така структура Книги третьої:

Книга третя. Місцеві вибори

Глава X. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Розділ XXXIII. Загальні положення стосовно виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Розділ XXXIV. Висування та реєстрація кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Розділ XXXV. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Розділ XXXVI. Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Глава XI. Вибори депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад

Розділ XXXVII. Загальні положення стосовно виборів депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад

Розділ XXXVIII. Висування та реєстрація кандидатів у депутати сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад

Розділ XXIX. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад

Розділ XL. Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад

Глава XII. Вибори депутатів міських (великих міст), районних у містах рад

Розділ XLI. Загальні положення стосовно виборів депутатів міських (великих міст), районних у містах рад

Розділ XLII. Висування та реєстрація кандидатів у депутати міської (великого міста), районної у місті ради

⁷⁸ На жаль, таке спільне регулювання, започатковане ще Законом про місцеві вибори 2004 р. [721] і продовжене, незважаючи на зміни виборчої системи, Законом про місцеві вибори 2010 р. [723] та чинним Законом «Про місцеві вибори» [808], має наслідком порушення конституційного статусу районних та обласних рад у частині незабезпеченості представництва у них інтересів територіальних громад, що входять до їх складу.

- Розділ XLIII. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах депутатів міських (великих міст), районних у містах рад
- Розділ XLIV. Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів депутатів міських (великих міст), районних у містах рад
- Глава XIII. Вибори сільських, селищних, міських голів, старост
- Розділ XLV. Загальні положення стосовно виборів сільських, селищних, міських голів, старост
- Розділ XLVI. Висування та реєстрація кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости
- Розділ XLVII. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах сільських, селищних, міських голів, старост
- Розділ XLVIII. Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів сільського, селищного, міського голови, старости
- Глава XIV. Вибори депутатів районних, обласних рад
- Розділ XLIX. Загальні положення стосовно виборів депутатів районних, обласних рад
- Розділ L. Висування та реєстрація кандидатів у депутати районної, обласної ради
- Розділ LI. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах депутатів районних, обласних рад
- Розділ LII. Особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів депутатів районних, обласних рад
- Глава XV. Прикінцеві та перехідні положення

Наведена загальна структура відображає авторську точку зору і з різних причин (часом суб'єктивних) не у всіх деталях відповідає структурі проектів Виборчого кодексу, розроблених під керівництвом автора і зареєстрованих у Верховній Раді України [875; 878].

Зазначимо, що структурна ідентичність (за назвами розділів) глав Особливої частини (книг другої та третьої) не означає ідентичності їх змісту. Більш детально зміст відповідних глав і розділів демонструє постатейна структура проекту Виборчого кодексу, наведена в Додатку.

10.7. ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ КОДИФІКАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Описана вище структура проекту Виборчого кодексу України (особливо у постатейному варіанті) потребує певних коментарів з точки зору законодавчої техніки.

Поняття законодавчої техніки не належить до усталених у науці права і має різні розуміння (див., наприклад, [196, с.173-175; 1183, с.21-24]). Тут ми приймаємо визначення, запропоноване Г. Поліщуком: «Юридична техніка визначається як сукупність принципів, правил, методів, засобів та прийомів, що використовуються з метою якісного формування та оформлення (проектів) текстів нормативно-правових актів. ... Серед таких прийомів виокремлюються юридична термінологія (юридичні конструкції) та способи побудови нормативно-правових актів» [659, с.72]. З усієї сукупності правил законодавчої техніки (див. [297, с.102-103]) тут нас будуть цікавити лише окремі їх складові, зокрема, з числа тих, які мають особливе значення при здійсненні кодифікації законодавства [196, с.180].

10.7.1. Детальність викладу як засіб забезпечення повноти та визначеності регулювання

Насамперед ще раз звернемо увагу на *ступінь деталізації* викладу нормативного матеріалу. Науковці застерігають щодо необхідності знаходження компромісу між абстрактністю і визначеністю змісту законодавчого положення. Загальновизнано, що «нормативно-правові акти повинні бути зрозумілими, точними, несуперечливими, повними (тобто не містити прогалин)», а мова законодавчого акта має відрізнятися «ясністю (точністю, однозначністю, визначеністю), лаконічністю та повнотою» [1092, с.118, 120]. Іншими словами, бажано, щоб нормативний текст не мав варіантів прочитання, істотно відмінних за своїм змістом.

Венеціанська комісія особливо підкреслює важливість чіткого й безсумнівного викладу приписів виборчого законодавства. Комісія зазначає: «Однозначне визначення термінів і процедур у писаному законі є гарантією того, що вибір виборців не буде трансформований у призначення потрібних публічних посадових осіб». Комісія визнає, що «вчинення шахрайства з кількісними даними в умовах вичерпного і чітко виписаного закону є завданням складним» [207, с.293, 294]. Саме тому статті, які визначають процедури підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування і результатів виборів, є особливо деталізованими, вичерпними та такими, що не допускають будь-яких різночитань⁷⁹.

Прикладом неточного формулювання законодавчого припису, яке допускає різні тлумачення, є положення частини третьої статті 60 Закону «По вибори народних депутатів України» [734], яке передбачає можливість виправлення помилок і неточностей, виявлених у поданих кандидатами на реєстрацію документах. Відсутність чіткого визначення того, що слід вважати «помилкою» чи «неточністю», надає органу реєстрації (ЦВК) надмірну дискрецію, яка призводить до можливості кваліфікувати певні недоліки поданих документів не як «помилки» чи «неточності», які підлягають виправленню, а як критичні дефекти, які дозволяють визнати неналежність такого документа, а отже, його відсутність, що стає підставою для відмови у реєстрації кандидата.

Для виборчого законодавства вимоги чіткості й однозначності особливо важливі, оскільки правозастосування у складі окружних, територіальних та дільничних комісій здійснюють в основному особи, які не мають юридичної освіти, а отже, знань та правосвідомості, достатніх для належного правозастосовного тлумачення надмірно абстрактного тексту законодавчого акта.

Часто аргументом проти надмірної деталізації вітчизняного виборчого законодавства виступає вимога достатнього абстрактного характеру законодавчих положень з тим, щоб вони були застосовні до певних широких категорій явищ. Вважається, що конкретизація правового регулювання стосовно тієї чи іншої справи (казуалізація норми) досягається через судове тлумачення закону на правозастосовному рівні. Взагалі кажучи, з цією тезою важко не погодитися. Проте ці загальні положення не завжди враховують специфіку швидкоплинного виборчого процесу.

Дійсно, у виборчому процесі, в якому одночасно реалізуються взаємно конкурентні права та законні інтереси величезної кількості суб'єктів виборчих правовідносин, важко розраховувати на те, що усі можливі інтерпретації достатньо загальних законодавчих положень будуть забезпечувати безперешкодну реалізацію прав усіх суб'єктів. З іншого боку, навіть із скороченими строками розгляду, передбаченими як особливості розгляду виборчих спорів, в умовах різноманітності конкретних виборчих ситуацій судова

⁷⁹ Слід зауважити, що далеко не у всіх традиційних демократіях виборче законодавство лаконічне; достатньо згадати французький Виборчий кодекс [1299], британський Акт про представництво народу [1427] чи канадський Акт про вибори [1259].

інтерпретація законодавчих положень буде просто не встигати за виборчим процесом, а отже, не продукуватиме того спільного розуміння положень закону, яке виробляється, наприклад, багаторічною практикою розгляду однорідних цивільних справ. Більше того, у таких умовах суб'єкти виборчого процесу перебуватимуть у ситуації недостатньої юридичної визначеності і правової безпеки, оскільки наперед не можуть передбачити судової оцінки власної поведінки.

Достатньо високий рівень абстрактності формулювання законодавчих положень у цих умовах, по суті, зобов'язував би покласти завдання конкретизації загальних положень виборчого законодавства на органи адміністрування виборів, які своїми підзаконними та індивідуальними правозастосовними актами мали б більш чітко конкретизувати абстрактне законодавче регулювання. Це не допомогло б уникнути казуалістичних (більше наближених до конкретних практичних умов) формулювань, однак переносило б їх на підзаконний рівень. Водночас тим самим надавалася б надмірна дискреція суб'єкту видання підзаконного акта щодо тлумачення норм закону, що відкривало б дорогу до адміністративної сваволі, послаблювало б ступінь юридичної визначеності, знижувало б гарантії стабільності нормативного регулювання виборів.

При розробці структури Виборчого кодексу слід також брати до уваги, що виборці, кандидати, політичні партії, офіційні спостерігачі, засоби масової інформації (тобто усі ті суб'єкти, участь яких у виборчому процесі надає виборчому законодавству характер свідомого масового застосування) не є носіями владних повноважень і внаслідок цього діють у межах частини першої статті 19 Конституції: для них дозволено усе те, що прямо не заборонено законом. Виходячи із статті 23 Конституції (з якої випливає необхідність такого регулювання виборчих процедур, які забезпечують безперешкодну реалізацію прав та законних інтересів взаємно конкурентних суб'єктів виборчого процесу) та враховуючи особливу суспільну важливість виборів як демократичного процесу формування влади, слід чітко вказати у законі межі власного розсуду таких суб'єктів виборчих правовідносин. У зв'язку з цим виникає потреба застосування і норм спеціального типу – так званих «норм-запобіжників» (див. підрозділ 5.3), які ясно і чітко встановлюють або позитивну процедуру виконання певних дій (у тому числі невладними суб'єктами), або відповідні недвозначні заборони, недотримання яких «сигналізує» про порушення закону, що має істотне значення.

Отже, певна надмірна (із загальноприйнятої точки зору) деталізація виборчого законодавства є його особливістю, пов'язаною з істотною специфікою регулювання виборчих правовідносин. Ця особливість визнається науковцями та фахівцями у сфері виборів. Так, позитивно оцінюють більш деталізоване законодавче регулювання виборчих правовідносин М. Рябець [993, с.15] та О. Нельга [562, с.300]; А. Головін вважає, що «завдання деталізації правового регулювання електоральних процедур» спрямоване на «створення дієвої системи законодавчих гарантій реалізації виборчих прав громадян і захисту від всіх можливих порушень цих прав» [165, с.63].

Важливими вимогами нормативного регулювання мають бути його *повнота і логічна узгодженість, недопущення розбіжностей* між змістом різних приписів. Наявність розбіжностей чи логічних неузгодженостей породжує законодавчі колізії, розв'язувати які часом доводиться із застосуванням загальних принципів виборчого права.

Прикрим прикладом логічної (і змістовної) неузгодженості між різними положеннями чинного виборчого закону є надання повноважень Центральній виборчій комісії розглядати дуже обмежену категорію виборчих спорів⁸⁰ (частини шоста-восьма статті 108 Закону «Про вибори народних депутатів України» [734]) в умовах наявності у неї повноваження

⁸⁰ Ще більш кричущою є невідповідність між пунктом 17 частини другої статті 30 та частиною п'ятнадцятою статті 33 того ж Закону, які надають ЦВК повноваження скасовувати рішення окружних виборчих комісій, та частиною шостою статті 108, яка дозволяє ЦВК розглядати скарги виключно на *бездіяльність* окружних комісій.

загального нагляду за додержанням та однаковим застосуванням виборчого законодавства усіма учасниками виборчих правовідносин (пункт 1 частини другої статті 30 того ж Закону). Очевидно, що відсутність повноважень Центральної виборчої комісії розглядати певні категорії виборчих спорів суперечить принципу незалежності системи виборчих комісій, з якого випливає виключність і повнота їх повноважень (див. підрозділ 9.1.1).

Важливе значення з точки зору правозастосування має послідовність розміщення тих чи інших структурних елементів (статей, частин) у кодифікованому акті. Як зазначає Р. Кабріак, «місце будь-якого правового тексту в структурі кодексу має дуже важливі правові наслідки, зокрема, з точки зору сфери застосування норм, що містяться у цьому тексті» [284, с.305]. Т. Васильєва слушно підкреслює, що «розміщення конкретної статті у тій чи іншій структурній одиниці кодексу має істотне значення для її наступного тлумачення» [110, с.111]. Дійсно, у процесі правозастосування має бути зрозумілим, що норма, яка міститься у розділі «Загальні засади», розглядається саме як одна з таких *загальних засад*, вплив яких поширюється на увесь текст кодексу, а норма, що міститься у статті, яка регулює конкретні правовідносини, безвідносно до свого формулювання, сприймається як більш конкретна, спеціальна, з вузькою сферою застосування. Зокрема, при їх колізії має бути очевидним, що принцип, викладений як норма загальних засад, повинен мати перевагу перед приписами статей, викладених у подальших главах і розділах. Подібно припис, що міститься у Загальній частині, вважається застосовним (якщо інше прямо не передбачено) до усіх положень особливої частини, що регулюють подібні правовідносини.

Інша справа, що положення, розміщене у розділі «Загальні засади», повинне дійсно мати таке правове навантаження, зокрема, не суперечити принципам права вищого рівня (зокрема, закріпленим у Конституції чи в міжнародних виборчих стандартах), а також мати забезпечений механізм реалізації більш конкретними нормами, розміщеними у подальших розділах. Прикладом недотримання такої вимоги є включення до статті 4 Закону «Про місцеві вибори» (яка міститься у розділі I «Загальні положення») гендерної вимоги щодо висування кандидатів, ані не узгодженої з відповідним змістом статті 24 Конституції, ані не підкріпленої процедурними приписами щодо забезпечення реалізації цієї загальної (за місцем її розміщення у нормативному тексті) вимоги.

Іноді можуть виникати сумніви щодо того, у якій структурній одиниці повинно бути розміщене певне положення. Так, наприклад, припис, який вимагає для усунення спостерігача з засідання комісії прийняття рішення кваліфікованою більшістю, може бути розміщений у статті, яка визначає порядок прийняття рішень виборчою комісією, у статті, яка регулює правовий статус спостерігача, або у статті, яка визначає порядок проведення засідання дільничної виборчої комісії, присвяченого підрахунку голосів виборців. Очевидно, розуміння такої норми у всіх трьох випадках дещо відмінне.

10.7.2. Термінологічна визначеність та роль нормативних дефініцій

При кодифікації слід приділити належну увагу уточненню *понятійного апарату* і *термінології* з метою досягнення її максимально можливої чіткості та однозначності. Термінологія взагалі відіграє важливу роль у праві; як зазначає Р. Кабріак, «право представляє собою науку, яка може виражати свій зміст виключно через властиві тільки їй терміни» [284, с.337]. Однозначність і стабільність юридичної термінології визначає точність і зрозумілість тексту нормативного акта, сприяє належному розумінню змісту його приписів.

Є. Гетьман наводить такі правила використання законодавчої термінології: «1) вживані терміни мають бути однозначними, тобто при використанні конкретного поняття необхідно уникати омонімів, паронімів, а у разі наявності синонімів необхідно вживати те слово, яке найповніше відбиває сутність конкретного явища; 2) термінам, що вживаються, належить

бути простими і зрозумілими. Законодавцеві необхідно використовувати такі терміни, що апробовані практикою; 3) правова термінологія має бути стабільною, не допускати двоякого читання й розуміння; іноземні терміни використовувати з огляду на проблему адаптації чинного законодавства до законодавства ЄС; 4) повністю виключити вживання русизмів, бо кожен термін повинен відповідати нормативам української мови»⁸¹ [161, с.115].

Чіткість і визначеність термінології тісно пов'язана із стрункністю та ясністю понятійної системи. Як зазначають науковці, «щодо термінології джерел конституційного права, то необхідно дотримуватися наступної єдності: явище дійсності – поняття – термін. Основним, визначальним і первинним у цій єдності є явище дійсності. Поняття – це відображення такого явища у свідомості людей, а термін служить словесним вираженням поняття» [195, с.637].

При цьому треба брати до уваги, що явище дійсності існує об'єктивно, поза свідомістю конкретної особи – законодавця, правокористувача чи дослідника – і поза знанням про нього (явище може існувати, навіть якщо про нього і не знають); воно сприймається свідомістю (як індивідуальною, так і колективною) саме через поняття. Тому, забезпечуючи відповідність термінів і понять, які ними позначені, важливо насамперед забезпечити взаємно однозначну відповідність між явищами дійсності (як вони сприймаються при пізнанні) та поняттями як категоріями мислення: одне поняття (і, відповідно, один термін) має позначати тільки одне явище дійсності (конкретне чи узагальнене), а одному явищу дійсності має відповідати лише одне поняття, позначене тільки одним терміном. Зазначене повністю стосується правової дійсності, системи правових понять і правничої термінології.

У процесі кодифікації важливою є чіткість та зрозумілість законодавчих дефініцій. М. Савенко підкреслює, що «дефініція будь-якого поняття, терміну має бути чіткою і розкривати повністю їх зміст, що сприятиме правильному й однозначному їх застосуванню» [994, с.13]. За зауваженням А. Хворостянкіної, «терміни мають бути зрозумілими для всіх осіб, яким адресований припис» [1152, с.9].

Р. Кабріак, відзначаючи підвищення зацікавленості дефініціями з боку законодавця, зауважує: «Сплеск інтересу до визначень може пояснюватися різними причинами. Право стає все більше й більше важкодоступним для простої людини, тому визначення роблять свій внесок у розв'язання проблеми спрощення мови закону... Право стає щораз більше і більше роздробленим, тому визначення допомагають надати чіткої уніфікованості поняттям, розкиданим по різних частинах кодексу чи навіть по різних галузях права, дають можливість уникнути невідповідностей і дозволяють зробити з кодексу загальне право, яке протиставляється праву спеціальному» [284, с.343].

Достатньо часто терміни у законодавчих актах вживаються без спеціального нормативного розкриття їх змісту (зміст таких термінів вважається визначеним доктринально). Проте розробникам нормативних актів можна діяти у такий спосіб лише у випадку, коли зміст відповідного терміна (чи терміносполучення) очевидний або загальновідомий. Можлива також ситуація, коли у нормативному тексті використовується «без розкриття змісту» (тобто без включення у цей акт нормативної дефініції) термін, нормативно визначений іншим актом; у цьому випадку необхідне посилання на такий акт («бланкетна дефініція»). Однак у багатьох випадках застосування спеціальних термінів, а особливо у разі запровадження нових термінів чи використання старих термінів у значенні, яке відрізняється від загальнозживаного, нормативна дефініція потрібна, оскільки сприяє належному розумінню нормативного тексту.

⁸¹ Остання проблема має історичне походження: «Свого часу кодекси України будувалися на базі Основ [законодавства], які перекладалися українською мовою в Москві. Навіть українці, котрі працювали там, багато в чому калькували російську мову» [1016, с.143]. Прикладом вживаного досі прикрого русизму може бути термін «присікальні строки» – калька з російського терміна «пресекательные сроки», яка істотно спотворює його зміст (українською мовою «присікатися» означає «чіплятися, придиратися»). Російському дієслову «пресекать» відповідає українське «перепиняти», у зв'язку з чим належним має бути термін «перепиняльні строки».

Особливо небезпечними є «хибні» дефініції (чи «дефекти дефініцій»; див. [1027]) – визначення, побудовані з порушенням логічної конструкції, системності законодавчої термінології чи відповідності явищам дійсності. До недоліків, які спричиняють непридатність до виконання функції правової визначеності, А. Хворостянкіна відносить «1) відсутність законодавчого визначення певного поняття в тих випадках, коли воно є необхідним; 2) неналежну якість дефінітивного припису (нечіткість, суперечливість); 3) помилку в обсязі законодавчого регулювання: визначено поняття, яке не потребує чітко закріпленого значення на законодавчому рівні; використано занадто широке визначення...; сформульовано занадто вузьку дефініцію...» [1153, с.13]. Венеціанська комісія наводить приклад проблем, які виникають через невизначеності у розумінні терміна «виборці, які взяли участь у виборах» [207, с.310-311]. Тому при кодифікації слід приділити особливу увагу дефініціям термінів, що вживаються у нормативному тексті.

Однак у цьому випадку суб'єктам кодифікації необхідно піднятися над сукупністю кодифікованих норм, охоплюючи поглядом також і суміжні галузі й інститути права, а отже, й суміжні нормативні акти, щоби уникнути дефініцій, вузько адаптованих до конкретного нормативного акта (тобто дефініцій типу «у цьому Законі» чи «для цілей цього Закону»), що передбачає, що в іншому законі той же термін може мати інший зміст. Систематизація (кодифікація) законодавчих актів, у яких один і той же термін вживається у різних значеннях, при відсутності уваги до цієї проблеми може спричинити непорозуміння і правові колізії. Прикладами таких проблемних термінів, розглянутих вище, є терміни «законодавство» чи «виборець».

Дефект дефініції може спричинити істотні труднощі нормативного регулювання; прикладом такої ситуації є проблеми, викликані (у тому числі в рамках виборчого законодавства) неадекватною нормативною дефініцією поняття «місце проживання» (див. підрозділ 2.3.5).

Проте перед законодавцем завжди постає питання, які терміни, що вживаються у нормативному тексті, потребують законодавчого визначення. Як зауважує Р. Кабріак, «необхідність і доцільність включення до кодексу визначень визнаються далеко не всіма. По-перше, часто вони настільки банальні, що позбавлені для юристів будь-якого інтересу. По-друге, визначення, будучи за своєю природою завжди недосконалими, нерідко стають невичерпними джерелами спорів. По-третє, вони можуть гальмувати всякий розвиток правової думки, жорстко обмежуючи тлумачення правових норм» [284, с.341]. Є певний сенс у дещо образному висловлюванні російського правознавця А. Козловського: «Вся історія права є історією боротьби за законодавчі дефініції. Водночас вся історія права є одночасно і боротьбою законодавчих дефініцій за знищення права» [371, с.117].

Щоправда, часто потрібне якраз чітке і однозначне визначення терміна, яке не буде допускати надто вільного (а отже, і потенційно свавільного) тлумачення правових норм у правозастосуванні і тим самим сприятиме юридичній визначеності у конкретний історичний час. Тим не менше загроза «банальних» визначень чи невдалих спроб надати визначення поняттям, розуміння яких не викликає проблем, має бути врахована. Слід погодитися з позицією А. Хворостянкіної, яка підкреслює, що, використовуючи нормативні дефініції, необхідно робити це обґрунтовано і тільки тоді, коли існує проблема абсолютно точної нормативної фіксації визначення (див. [1151, с.29-30]).

Приклади невдалих або зайвих законодавчих дефініцій можна знайти у Федеральному законі РФ «Про основні гарантії...» [582]. Так, пункт 9 статті 2 зазначеного закону дає дефініцію поняття «вибори»⁸², явно непотрібну на нормативному рівні. Пункт 10

⁸² Зазначеним положенням вибори визначені як «форма прямого волевиявлення громадян, яка здійснюється у відповідності з Конституцією Російської Федерації, федеральними законами, конституціями (статутами), законами суб'єктів Російської Федерації, статутами муніципальних утворень з метою формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи наділення повноваженнями посадової особи». Попри змістовну недоречність

цієї ж статті достатньо суперечливо визначає очевидне поняття «висування кандидата» як «самовисування кандидата, ініціатива виборчого об'єднання у визначенні кандидата до виборного органу, на виборну державну чи муніципальну посаду». Деякі визначення містять положення, сумнівні з точки зору правової доктрини сучасних виборів; так, пункт 30 цитованої статті визначає «виборчий округ» як територію, «яка утворена (визначена) відповідно до закону і від якої [курсив наш. – Ю.К.] безпосередньо громадянами Російської Федерації обираються депутат (депутати), виборна посадова особа (виборні посадові особи)». Залишимо без уваги спробу «утворення території»; однак обрання депутата «від округу» у нормативному тексті означає визнання територіального (тобто групового), а не народного представництва, що не відповідає сучасним уявленням про природу депутатського мандата.

Намагання дати визначення якнайбільшій кількості термінів (стаття 2 цитованого закону містить 63 визначення) неминуче призводить до суперечностей. Так, пункт 21 цієї статті визначає виборчу комісію як «колегіальний орган, який формується у порядку і в строки, які встановлені законом, і який організує і забезпечує підготовку і проведення виборів»; поряд з цим пункт 24 дає визначення поняття «виборча комісія, яка організує вибори», не узгоджене за своїм змістом з попереднім.

Деякі визначення стосуються зрозумілих термінів, зміст яких не викликає сумнівів; їх включення переобтяжує нормативний текст, а самі визначення часом породжують сумніви у їх правильності. Вважаємо цілком не потрібними нормативні визначення таких понять (термінів), як «кандидат» (пункт 35 зазначеної статті), «список кандидатів» (пункт 59) чи конституційного терміна «органи місцевого самоврядування» (пункт 49 цієї статті).

Цей дещо деталізований огляд є ілюстрацією проблем, які можуть бути спричинені прагненням якомога повніше визначити усі терміни, що зустрічаються у тексті кодифікованого акта.

Однак уникнути певної кількості нормативних дефініцій у тексті кодифікованого акта неможливо. Це породжує іншу проблему – де мають бути розміщені нормативні дефініції, надання яких визнано за доцільне. Чи вони повинні надаватися у тих статтях кодексу, де вони вперше з'являються, чи усі визначення мають бути зведені в одну статтю, формуючи своєрідний «нормативний тлумачний словник» («глосарій»)?

Точки зору науковців з цього приводу різні. Так, Л. Макаренко вважає, що «у Загальних положеннях цього [Виборчого. – Ю.К.] Кодексу доцільно подати термінологічний словник, тобто навести визначення основних понять, що застосовуються у цій сфері законодавчого регулювання» [498, с.556]. Однак досвід тих законодавчих актів, які містять статтю-«глосарій», засвідчує істотну незручність користування нею. Цілком прийнятним є інший юридико-технічний прийом – «“інтегрування” дефініції у текст правової норми» [1153, с.5]. Саме такий підхід до розміщення дефініцій традиційно використовує вітчизняне виборче законодавство; не містять «глосарію» також більшість виборчих кодексів інших держав. На наше переконання, «інтегрована» у нормативний текст дефініція не лише більш зручна, але й більше відповідає дотриманню логіки викладу. Більше того, розміщена у відповідному контексті дефініція дозволяє уникнути «штучних» і надто переобтяжених формулювань, приклади яких ми наводили вище. Саме цей підхід пропонується реалізувати у проєкті Виборчого кодексу.

такого визначення вкажемо також на його переобтяженість кваліфікаційними ознаками, ступінь обов'язковості яких не визначений. Строго кажучи, вибори Президента РФ не підпадають під це визначення, оскільки вони не здійснюються відповідно, наприклад, до статутів муніципальних утворень чи конституцій суб'єктів федерації.

10.7.3. Особливості постатейної структури кодексу

Внутрішня структура розділів проекту кодексу використовує стандартну структурну одиницю – статтю. За зауваженням Р. Кабріяка, «вихідною структурною одиницею у дусі римської традиції залишається стаття, яка становить базовий елемент законодавчого тексту і є для кодексу тим, чим атом є для матерії. В ідеалі стаття покликана виражати одну ідею... , однак слід визнати, що у реальності цей принцип дотримується рідко» [284, с.369].

Втрату «атомарності» статті спричинила тенденція надати їй власної внутрішньої структури, поділу на частини, абзаци, пункти, підпункти. Цю тенденцію до ускладнення структури статті законодавчого акта деякі дослідники характеризують негативно, хоча у певному обсязі її слід визнати об'єктивно необхідною.

Сьогодні рідко коли стаття законодавчого акту виражає одну норму чи містить єдиний припис; такою первинною одиницею найчастіше стає частина статті. У статтю прийнято об'єднувати частини, спільні за предметом регулювання, тобто такі, які змістовно пов'язані і доповнюють одна одну, а отже сприяють кращому розумінню законодавчого акта. Тим не менше об'єднання в одну статтю більш як десятка частин слід вважати надмірним ускладненням нормативного тексту. Таку статтю важко охопити як цілість, що суперечить меті належного усвідомлення і розуміння її змісту. Більше того, враховуючи, що статті закону (у тому числі кодексу), як правило, мають назви, якими позначається предмет її регулювання⁸³, а частини статті такої назви не мають, відповідні нормативні положення, визначені окремими частинами, часто просто важко знайти, що не відповідає вимозі зручності користування нормативно-правовим актом. Це питання потребує особливої уваги стосовно кодифікованого акта, який може містити сотні статей.

На жаль, переобтяжена структура статей з багатьма частинами стала характерною для чинного виборчого законодавства. Так, наприклад, Закон «Про вибори народних депутатів України» містить десятки статей, які складаються більш як з десяти частин; зокрема, стаття 33 містить 18 частин, стаття 86 – 19 частин, стаття 90 – 22 частини, стаття 107 – 23 частини, а стаття 74 – 26 частин [734]. Подібне явище характерне і для Закону «Про вибори Президента України», стаття 77 якого містить 18 частин, стаття 85 – 19 частин, стаття 64 – 21 частину, стаття 28 – 26 частин, а стаття 78 – аж 31 частину [739].

Практика користування виборчими законами засвідчує, що слід уникати громіздких статей, надто великих за кількістю частин. Для того, щоб обсяг кожної статті був придатним для цілісного охоплення, а потрібну норму було легко знайти у тексті, подібний нормативний матеріал необхідно ділити на декілька статей з конкретизацією їхнього предмета регулювання.

Ще одне зауваження щодо первинного структурування нормативного тексту стосується нової тенденції ускладнення структури на додатковому рівні – частини статті: у складі окремої частини статті виокремлюється два або й більше абзаців, які не мають власної нумерації. При цьому абзаци мають власну змістовну цілісність і певну нормативну відокремленість від інших абзаців тієї ж частини.

Останнім часом така тривірнева побудова статей (стаття – частина – абзац) стала характерна і для виборчого законодавства. Наведемо лише деякі приклади. Так, у Законі «Про вибори народних депутатів України» частина п'ята статті 49 складається з трьох абзаців, частина шоста – з семи, а частина сьома – з чотирьох; подібна структура характерна також для статей 66, 81 та деяких інших цього ж Закону. Подібно у Законі «Про вибори Президента України» частина друга статті 82 складається з двох абзаців, частина

⁸³ Назви статей теж повинні бути предметом уваги розробника нормативного акта. Як зауважує Р. Кабріяк, «вибір найменувань для структурних розділів, ... навіть для його статей, не залишається без юридичних наслідків... Навіть якщо виходити з того, що самі найменування нормами права не є, вони необхідні для тлумачення правових норм, оскільки допомагають зрозуміти волю законодавця» [284, с.371-372].

шоста – з трьох, частина сьома – з шести; частина перша статті 84 складається з чотирьох абзаців, останній з яких включає 14 пунктів, частина друга – з трьох абзаців.

Дуже «грішить» подібною побудовою статей і частин Закон «Про місцеві вибори». Так, наприклад, частини п'ята – восьма та одинадцята статті 17 цього Закону складаються з чотирьох абзаців кожна, а всього на тринадцять частин цієї статті припадає 30 абзаців. Стаття 23 цього Закону має 10 частин, але її частина перша має шість абзаців (у складі другого абзацу – 4 пункти), частина третя – чотири абзаци (у складі останнього – 3 пункти), частина десята – три абзаци. Особливо громіздко виглядає стаття 75, у якій на п'ятнадцять частин припадає 26 абзаців, зокрема, частина шоста містить п'ять абзаців, перший з яких містить 4 пункти, а третій – 6 пунктів. І подібних прикладів можна навести значно більше. Проте використання нумерованих абзаців у нумерованих частинах статті робить структуру статті невиправдано громіздкою, а посиланням на відповідну норму надає складного і незграбного вигляду, особливо при наявності в абзаці пунктів⁸⁴ («пункт 5 абзацу третього частини четвертої статті 20»).

Таку складну структурну побудову статей важко виправдати. З міркувань логічної послідовності і зручності користування вважаємо, що допускати складну внутрішню структуру частин статті недоцільно; у разі необхідності (неоднорідність нормативного матеріалу) замість одної частини відповідний текст слід викладати у вигляді двох або більше частин. Це, звичайно, збільшує кількість статей нормативного акта; однак таке збільшення чисто формальне, оскільки компенсується відсутністю абзаців у частинах і зменшенням кількості частин у статтях. Саме такий підхід реалізовано у проектах Виборчого кодексу, розроблених під керівництвом автора (див. Додаток).

⁸⁴ Окремі пункти у складі статті чи її частини вважаємо припустимими, якщо вони є способом вираження переліку однорідних правових явищ (суб'єктів, повноважень, обов'язків, заборон, підстав, способів дії і т. п.). Слід, однак, підкреслити, що такі пункти не можуть виражатися окремими реченнями, і завжди всі вони грамаічно є однорідними частинами (хоча й нумерованими) одного речення.

ВИСНОВКИ

Формування цілісної галузі вітчизняного виборчого права як складової європейського виборчого права, спільного для держав – носіїв цінностей європейської цивілізації, повинне відбуватися на основі єдиної сукупності загальних базових принципів права, що складають систему основних постулатів – узагальнених імперативних правових вимог, які відображають основні цінності сучасної представницької демократії, верховенства права і поваги до прав людини і закріплені не лише у національному праві, але й (що найважливіше) у формі обов'язкових міжнародно-правових стандартів. Тому дослідження принципів виборчого права у їх повноті і системних взаємозв'язках між собою та з принципами права вищого ієрархічного рівня – це шлях до побудови послідовної доктрини виборчого права у цілому і до заснованої на цій доктрині системи виборчого законодавства, оформленої у вигляді єдиного законодавчого акта – Виборчого кодексу.

Проведені дослідження дозволяють дійти низки висновків.

Завдяки своєму чітко окресленому предмету регулювання, особливостям методу правового регулювання та розвинутій інституційній структурі виборче право слід кваліфікувати як окрему галузь у складі системи конституційного права. Така галузь обов'язково засновується на системі фундаментальних положень – галузевих принципів, якими є принципи виборчого права. Будучи вираженням певних суспільно-політичних цінностей, ці принципи мають базовий, аксіоматичний характер стосовно системи виборчого права в цілому. Принципи виборчого права є імперативними вимогами і здатні безпосередньо регулювати виборчі правовідносини; вони мають пріоритет порівняно із звичайними нормами виборчого права, які повинні відповідати цим принципам.

Принципи виборчого права, прийняті у вітчизняній системі права, в основному явно закріплені в Конституції та виборчому законодавстві України. Окремі принципи виборчого права (наприклад, принципи справжніх чи чесних виборів) не сформульовані безпосередньо у нормативно-правових актах; вони мають неявний характер і виводяться індуктивно із відповідної сукупності норм виборчого права, формулюються судовою практикою чи правовою доктриною або привносяться актами міжнародного права.

Особливістю принципів виборчого права є те, що внаслідок своєї загальності вони закріплюються (проголошуються) на конституційному рівні як принципи-назви. Це породжує проблему розкриття їх загальноновизнаного регулятивного змісту. Важливу роль методологічної основи підходу до розуміння змісту «принципів-назв», якими є галузеві принципи виборчого права, відіграє «спектральний» метод, вперше застосований для розкриття регулятивного змісту принципу верховенства права. Подібно до принципу верховенства права, такі принципи, як правило, мають складну структуру, і їх зміст розкривається через систему правових вимог-складових, які закріплюються нормативно у виборчому законі, у правових позиціях судових рішень, у міжнародних виборчих стандартах або формулюються доктринально.

Зміст принципів виборчого права як достатньо загальних вимог може змінюватися у деяких окремих випадках (гнучкість принципів права).

По-перше, зміст принципу права (як і розуміння суспільної цінності, яку він виражає) може еволюціонувати в *історичному контексті* (так, наприклад, розуміння принципу загального виборчого права сьогодні істотно відрізняється від загальноприйнятого у середині XIX чи на початку XX століть).

По-друге, принцип права, спільний для багатьох (чи хоча б декількох) національних систем права, може в рамках кожної такої національної системи дещо відрізнитися за

своїм змістом (приклад – форми морального цензу як вираження одного з припустимих обмежень суб'єктивного виборчого права).

По-третє, гнучкість принципів права знаходить свій вияв у разі *конфлікту принципів*. У такому випадку обидва принципи є зобов'язальними, але обсяг реалізації одного з них підлягає обмеженню настільки, наскільки необхідно є реалізація іншого (компроміс принципів шляхом відносного визначення першості). Виборче право неодноразово демонструє ситуації конфлікту різних принципів (наприклад, принципи вільних і чесних виборів і свобода вираження поглядів; принципи загального виборчого права й одноразового голосування).

Принципи виборчого права (як галузеві, так принципи окремих інститутів виборчого права) можуть мати різне походження. Деякі з них є проявами в рамках галузі виборчого права чи на відповідний інститут принципів вищого рівня («проекції» більш загальних принципів на галузь чи інститут права); інші не мають такого походження і є принципами, характерними для галузі чи окремого інституту.

Систему принципів виборчого права доцільно розглядати як у широкому, так і у вузькому сенсі. Система принципів виборчого права у широкому розумінні включає не лише галузеві принципи виборчого права, які визначають зміст і спрямування норм виборчого права, та принципи окремих інститутів виборчого права (зокрема, принципи інституту голосування, виборчого процесу, органів адміністрування виборів, передвиборної агітації, інформаційного забезпечення виборів, реєстрації виборців і т. п.), які доцільно розглядати як принципи виборчого права у вузькому сенсі, але й деякі більш загальні принципи права. Сюди доцільно віднести передусім загальноправовий принцип верховенства права та його складові, а також групу конституційно-правових принципів представницької демократії, в основі якої лежать демократичні вибори представницьких органів (як, наприклад, принципи суверенітету народу, поділу влади, політичного плюралізму, народного представництва, а також принципи прямих і періодичних виборів).

Серед принципів, які складають систему принципів виборчого права у вузькому сенсі, центральне місце займають галузеві принципи виборчого права. До неї належать, зокрема, принципи загального виборчого права, рівного виборчого права, вільних виборів, справжніх виборів, чесних виборів. Принципи інституту голосування (у тому числі принцип таємного голосування), як і принципи інших інститутів виборчого права, хоча й належать до системи принципів виборчого права, не можуть розглядатися як галузеві.

Важливим джерелом принципів виборчого права є міжнародні виборчі стандарти, які мають трирівневу структуру. Міжнародний виборчий стандарт – це певний *принцип виборчого права*, сформульований у міжнародно-правовому акті зобов'язального або (рідше) авторитетного характеру як принцип-назва (перший рівень); його невіддільною частиною є загальноновизначений мінімальний зміст принципу, викладений в акті «м'якого» права (другий рівень). Ці два рівні становлять *обов'язкову частину стандарту*. Третім рівнем стандарту є зразки заходів («належної практики»), запозичені з національного досвіду різних держав, які рекомендуються до використання з метою якнайповнішої реалізації відповідного принципу у виборчому законодавстві та практиці проведення виборів (*рекомендаційна частина стандарту*).

Міжнародні виборчі стандарти реалізуються у національному праві держави у першу чергу через механізми імплементації законодавчим шляхом – через їх перенесення до національних нормативних актів – або правозастосовним – через безпосереднє застосування міжнародних стандартів у юрисдикційній діяльності (судами та виборчими комісіями). Важливу роль при проведенні виборів відіграє також третій шлях – через усвідомлену діяльність невіддільних суб'єктів виборчого процесу (зокрема, кандидатів, політичних партій, офіційних спостерігачів), які безпосередньо керуються принципами-стандартами

під час виборчого процесу, дотримуючись їх у своїй поведінці. Ефективність реалізації міжнародних виборчих стандартів на цьому шляху пов'язана з підвищенням рівня правової культури громадян.

Визнання обов'язкових міжнародних стандартів принципами права має наслідком можливість безпосереднього застосування цих стандартів у національній системі права на основі розуміння принципів права окремим видом джерел права. Такі принципи, зафіксовані у міжнародно-правових документах, можуть використовуватися у правозастосовній діяльності та практиці без спеціальної законодавчої імплементації.

Рекомендаційні складові стандартів типу «належної практики», які не є обов'язковими для держав і реалізуються у межах широкого «поля розсуду», можуть бути імплементовані лише законодавчим шляхом. Формування правових позицій юрисдикційних органів, насамперед судів, на основі такого типу стандартів, не закріплених у національному законодавстві, може призвести до порушення деяких принципів – складових верховенства права (зокрема, законності, юридичної визначеності та правової безпеки).

Серед конституційно-правових принципів представницької демократії важливу роль відіграє *принцип народного представництва*, відповідно до якого кожен член парламенту (його нижньої палати) є представником усього народу-суверена незалежно від способу та місця обрання. Будь-які види групового чи територіального представництва слід кваліфікувати як історично минулі форми парламентського представництва, несумісні з сучасним розумінням демократії та конституціоналізму.

Партійний характер представництва відображає важливу суспільну роль політичних партій в умовах демократичного державного режиму, зокрема, у здійсненні народного представництва. Проте ця роль не має абсолютизуватися, і партійний характер представництва не повинен юридизуватися. Правові уявлення про членів парламенту як представників політичних партій порушують принцип суверенітету народу, перетворюють народне представництво на різновид групового із заміною груп виборців на суб'єктів номінації кандидатів.

Принцип народного представництва має наслідком вільний представницький мандат члена парламенту, в умовах якого член парламенту не пов'язаний жодними *правовими* зобов'язаннями з виборцями, чиїми голосами він обраний, чи з суб'єктом його висування; такі відносини мають виключно *політичний характер*. Будь-які форми правової залежності члена парламенту від виборців (імперативний мандат) чи партії – суб'єкта його висування (партійний імперативний мандат), які передбачають вказівки з боку цих суб'єктів щодо способу голосування депутата в парламенті, обов'язковість належності до певної парламентської фракції (групи) чи можливість відкликання (дострокового припинення повноважень) з боку виборців чи партії – суб'єкта висування, суперечать принципам сучасної представницької демократії, перш за все – принципу суверенітету народу.

Представництво народу здійснюється також через органи місцевого самоврядування. Проте таке представництво є опосередкованим, оскільки реалізується через уповноваження на формування виборчих органів місцевого самоврядування територіальної громади, тобто спільноти громадян – мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста або об'єднаної територіальної громади). Представницький мандат депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови слід оцінити як імперативний відносно територіальної громади. Водночас не відповідає природі представництва у місцевому самоврядуванні мандат депутата місцевої ради, імперативний відносно частини територіальної громади (окремого виборчого округу). Тим більше порушує природу місцевого самоврядування мандат, імперативний щодо політичної партії. У зв'язку з цим слід визнати неприйнятним механізм відкликання депутатів місцевих рад, передбачений чинним Законом «Про статус депутатів місцевих рад».

Дослідження принципів загального та рівного виборчого права змушує звернутися до розгляду змісту та суб'єкта виборчих прав. Основними виборчими правами є: активне виборче право (право голосу), пасивне виборче право (право бути кандидатом на виборах) і номінаційне виборче право (право висувати кандидатів). До похідних виборчих прав, пов'язаних з основними, належать суб'єктивні права, які набуваються у виборчому процесі у разі реалізації (наміру реалізації) відповідним суб'єктом одного з основних виборчих прав. Суб'єктивні виборчі права належать до політичних прав, які здійснюються у публічноправовій сфері. Ці права породжують, зокрема, відповідні обов'язки держави щодо забезпечення належних умов для повноцінної реалізації цих прав.

Зміст активного виборчого права полягає не у праві обирати, а у праві голосувати (подавати свій голос) на виборах. Сутність цього права не залежить від об'єкта голосування – окремого кандидата, списку кандидатів чи поєднання цих опцій. Реалізація активного виборчого права полягає у поданні суб'єктом права свого голосу (вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки чи іншої еквівалентної процедури) на відповідних виборах.

Зміст пасивного виборчого права полягає не у праві бути обраним, а у праві бути кандидатом (балотуватися) на виборах, офіційно претендувати на представницький мандат. Пасивне виборче право є індивідуальним суб'єктивним правом. Реалізація пасивного виборчого права полягає у реєстрації кандидата та його подальшій участі у відповідних виборах. Кандидат, який бере участь у виборах (реалізує власне пасивне виборче право), має законний інтерес – бути обраним.

Реалізація пасивного виборчого права, окрім дискреційного волевиявлення суб'єкта цього права, потребує незалежного додаткового дискреційного волевиявлення іншого суб'єкта – суб'єкта висування кандидата. Суб'єкт висування кандидата реалізує при цьому власне номінаційне виборче право. Зміст номінаційного виборчого права полягає у правовій можливості висувати кандидатів для участі у виборах. Реалізація номінаційного виборчого права полягає в офіційному висуванні кандидата (кандидатів) та його (їх) подальшій реєстрації і, як наслідок, у подальшій участі суб'єкта номінації у виборчому процесі. Суб'єкт номінації має законний інтерес – домогтися реєстрації висунутих ним кандидатів, а після їх реєстрації – домогтися їх обрання.

Таким чином, акт висування кандидата можливий внаслідок узгодженого волевиявлення двох суб'єктів, кожен з яких реалізує своє право – пасивне виборче право та номінаційне виборче право відповідно. Специфіка пасивного і номінаційного виборчого права, яка вимагає їх узгодженої реалізації через незалежні волевиявлення двох суб'єктів, не є винятковою; подібні властивості мають деякі похідні виборчі права, які реалізуються двома суб'єктами узгоджено, зокрема, право бути членом виборчої комісії і право пропонувати кандидатури до складу виборчої комісії.

Виборчі права не є абсолютними. Принцип загального виборчого права, будучи принципом об'єктивного виборчого права, здійснює функцію окреслення суб'єкта відповідного суб'єктивного права. Загальність відповідного суб'єктивного виборчого права означає раціональне поширення кола носіїв цього виборчого права і встановлення відповідних кваліфікаційних вимог (виборчих цензів) для володіння відповідним правом. Активне і пасивне виборчі права є конституційними суб'єктивними правами громадян України; їх конституційні зміст та обсяг не можуть бути обмежені законом. Таким чином, усі кваліфікаційні вимоги (цензи), які визначають суб'єктів цих прав, повинні встановлюватися виключно Конституцією. Номінаційне виборче право не є конституційним; його суб'єкт має визначатися законом.

Принцип загального виборчого права визначає виборчі цензи, які визнаються природними або прийнятними. Інші цензи, які не кваліфікуються подібним чином, є дискримінаційними; їх застосування порушує принцип загального виборчого права.

Принцип загального виборчого права стосовно права голосу встановлює природні цензи залежно від типу виборів. Для загальнонаціональних виборів це: ценз громадянства, віковий ценз, ценз дієздатності. Для місцевих виборів з'являються додаткові пов'язані цензи: ценз належності до територіальної громади (варіант цензу осілості) та ценз перебування на території громади, в якій проводяться вибори. Таким чином, суб'єкт права голосу, визначений природними цензами відповідно до принципу загального виборчого права, залежить від типу виборів.

У контексті цензу громадянства щодо права голосу заслуговує на увагу проблема голосування біпатридів. На відміну від регулювання, передбаченого Законом «Про громадянство України», пропонується застосовувати норму, передбачену Європейською конвенцією про громадянство, згідно з якою біпатрид має право голосу лише за умови проживання на території відповідної держави.

Віковий ценз щодо права голосу не можна пов'язувати з набуттям повної цивільної дієздатності, оскільки при достроковому набутті останньої право голосу не набувається. Водночас виборча правосуб'єктність, пов'язана з правом голосу, може набуватися достроково – з початком виборчого процесу, якщо до дня голосування особа досягне віку, визначеного віковим цензом. При такому достроковому набутті виборчої правосуб'єктності повна цивільна дієздатність не набувається.

Відсутність права голосу в осіб, визнаних недієздатними (ценз дієздатності), достатньо поширена, хоча й не загальновизнана. Відмову у праві голосу особам, над якими у зв'язку з їх недієздатністю встановлена опіка, слід визнати природним обмеженням, оскільки характер суб'єктивних виборчих прав не передбачає можливості здійснення їх опікуном від імені недієздатної особи. Водночас збереження права голосу для осіб з обмеженою цивільною дієздатністю (щодо яких встановлюється піклування) з підстав психічного розладу, є спірним. Доцільно запровадити категорію публічноправової дієздатності і при вирішенні обсягу обмеження цивільної дієздатності тим же судовим рішенням встановлювати обсяг публічної дієздатності, в основі якої лежить володіння правом голосу.

Ценз осілості може застосовуватися у різних формах. У сильній формі він вимагає для користування виборчим правом проживання у певній адміністративно-територіальній одиниці протягом встановленого строку. У слабкій формі ценз осілості передбачає передумовою володіння правом голосу лише наявності конкретного місця проживання. На відміну від цих форм, загальна форма цензу осілості вимагає проживання на території держави (у сильній формі – протягом певного часу). Визнання принципу загального виборчого права має наслідком кваліфікацію цензу осілості у будь-якій формі для права голосу на загальних загальнонаціональних виборах як дискримінаційного.

На місцевих виборах ценз осілості для права голосу посилюється і набуває форми цензів належності до територіальної громади, у якій відбуваються вибори, та перебування на території громади. У зв'язку з цим коло громадян, які мають право голосу хоча б на якихось місцевих виборах, істотно вужче від кола осіб, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції, через що певні категорії громадян-виборців не мають права голосу на жодних місцевих виборах. Водночас нормативні критерії належності до територіальної громади недостатньо чіткі і пов'язані як з проблемою визначення місця проживання, так і з практикою реєстрації громадян за місцем проживання, процедури якої допускають порушення свободи пересування та вільного вибору місця проживання.

Відсутність обмеження права голосу з підстав відбування покарання у вигляді позбавлення волі (варіанта морального цензу) засвідчує високий рівень реалізації в Україні принципу загального виборчого права відповідно до європейських виборчих стандартів. Особи, які перебувають у місцях позбавлення волі, не мають права голосу на місцевих виборах не через моральний ценз, а з підстав своєї неналежності до жодної територіаль-

ної громади. Водночас доцільно розглянути можливість запровадження індивідуального позбавлення права голосу на певний час як форми кримінального покарання у разі засудження за окремі типи злочинів, що не порушувало б європейських виборчих стандартів.

Залежність конкретного змісту принципу загального виборчого права в аспекті права голосу від типу і виду виборів (загальнонаціональних чи місцевих) змушує розглядати активне виборче право у двох аспектах. З одного боку, це абстрактне, потенційне право голосу, що має статусне значення і характеризує статус *публічно дієздатного громадянина*, який не лише може брати участь у виборах, але й здатний утворювати політичні партії, ініціювати референдум, претендувати на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування, тобто постійний статус громадянина-виборця. З іншого боку, активне виборче право – це конкретне право голосу на певних виборах. Усі виборці за статусом володіють правом голосу на загальних загальнонаціональних виборах. Однак на проміжних чи повторних виборах депутатів парламенту, а також на місцевих виборах не всі виборці за статусом можуть голосувати: право голосу на таких виборах мають лише ті виборці, виборча адреса яких належить до відповідного виборчого округу (територіальної громади). Отже, конкретне право голосу не має абсолютного характеру і залежить від типу і виду виборів.

Реєстрація виборців є одним із засобів гарантування з боку держави можливості кожному виборцю скористатися належним йому конкретним правом голосу, при чому не більше одного разу на відповідних виборах. Таким чином, інститут реєстрації виборців має за мету забезпечувати дотримання принципів загального виборчого права та одноразового голосування, а також чесних виборів. В основі інституту реєстрації виборців лежать інституційні принципи повноти, точності та публічності реєстру виборців. Ці інституційні принципи впливають із галузевих принципів виборчого права (є їх «проекціями» на цей інститут), які реєстрація виборців покликана забезпечувати. Для уникнення колізії принципу публічності реєстру із правом на захист приватного життя реєстрація виборців повинна використовувати лише нечутливі персональні дані, які забезпечують участь громадян у суспільному житті.

Принцип загального виборчого права поширюється і на пасивне виборче право; проте відповідні виборчі цензи, які визнаються природними чи прийнятними, істотно залежать від типу виборів. Особливістю змісту принципу загального виборчого права щодо права бути кандидатом, як він визнається в Україні, є те, що суб'єкт пасивного виборчого права на місцевих виборах обмежений значно меншою кількістю цензів, які встановлюють більш слабкі обмеження порівняно з пасивним виборчим правом на загальнонаціональних виборах. Внаслідок цього коло носіїв права бути кандидатом на місцевих виборах значно ширше від кола носіїв права голосу на таких виборах. Тим самим спростовується теза про похідний (від права голосу) характер пасивного виборчого права. Як право бути кандидатом, так і право голосу на конкретних виборах є похідними від правового статусу громадянина-виборця, який наділений публічноправовою дієздатністю.

Ценз дієздатності у його конституційній формі стосовно пасивного виборчого права слід оцінити як недостатній. Наявність пасивного виборчого права в осіб, дієздатність яких обмежена, у загальному випадку слід визнати непринятною. Водночас встановлення такого цензу пасивного виборчого права суперечить європейським виборчим стандартам. Як спосіб розв'язання цієї проблеми пропонується запровадження статусу публічно дієздатної особи і надання судам можливості при обмеженні цивільної дієздатності визначати доцільність та обсяг позбавлення таких осіб публічноправової дієздатності.

Конституційний ценз осілості (у його сильній загальній формі) для пасивного виборчого права на загальнонаціональних виборах слід визнати проблемним не з точки зору встановленого ним строку проживання, а у зв'язку з відсутністю чітких законодавчо

встановлених критеріїв проживання в Україні, засвідченою суперечливою судовою практикою. Доцільною є відмова від формальних критеріїв, пов'язаних із реєстрацією місця проживання, та узалежнення умов набуття пасивного виборчого права від фактичного проживання на території України.

Вимога «законослухняності» як форма морального цензу стосовно пасивного виборчого права передбачає дві форми обмежень різної природи. Позбавлення пасивного виборчого права осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, має передусім організаційну природу, оскільки через умови свого утримання такі особи нездатні повноцінно реалізувати своє право бути кандидатом та усі пов'язані з ним похідні виборчі права, а отже, може мати форму цензу. Водночас ценз, пов'язаний із судимістю за умисні злочини, викликає заперечення. Його доцільно замінити додатковою кримінальною санкцією у вигляді позбавлення пасивного виборчого права на певний строк, яка мала б застосовуватися судом в індивідуальному порядку з урахуванням природи і тяжкості злочину.

З точки зору принципу загального виборчого права майновий ценз кваліфікується як дискримінаційний. Його відмежування від виборчої (грошової) застави як умови реєстрації кандидата (кандидатів), покликаної стимулювати відповідальне ставлення до балотування на виборах, визначається двома факторами: розміром застави та умовами її повернення. Встановлення надмірного розміру застави, який не відповідає майновій спроможності абсолютної більшості громадян, перетворює її на дискримінаційний майновий ценз. Водночас необхідно передбачити прозорість походження коштів, внесених як виборча застава. Фактичній ролі виборчої застави як майнового цензу в Україні сприяють встановлені умови її повернення, які передбачають втрату застави усіма кандидатами, крім переможців виборів. Втрата застави не повинна виконувати функції покарання за негативний (нехай і відносно високий) результат на виборах.

Інститут невиборності є нецензовим обмеженням пасивного виборчого права, оскільки пов'язаний із особливостями статусу посадових осіб органів виконавчої і судової влади та воєнізованих формувань, і розглядається як прояв принципу поділу влади. Застосування інституту невиборності в Україні дозволило б гарантувати більш повне дотримання принципів вільних і чесних виборів і могло б більш ефективно замінити інститут несумісності представницького мандата. Однак, які і інші обмеження пасивного виборчого права, умови невиборності можуть бути встановлені лише на конституційному рівні.

Конституційна природа пасивного виборчого права ставить певні вимоги до інституту реєстрації кандидатів як процесуального засобу забезпечення реалізації цього суб'єктивного права. У зв'язку з цим слід визнати неприйнятними (як такі, що не передбачені Конституцією) санкційні підстави відмови у реєстрації чи скасування реєстрації кандидата, які застосовуються виборчою комісією (тобто у позасудовий спосіб). Недоліки поданих на реєстрацію документів повинні підлягати виправленню і не можуть бути підставами відмови у реєстрації кандидатів.

Суб'єктом номінаційного виборчого права в Україні в умовах чинного регулювання не може бути визнаний виборець ані у статусі публічно дієздатного громадянина, ані в ролі носія конкретного права голосу на відповідних виборах. Через скасування інституту збирання підписів виборців на підтримку висування кандидатів участь виборців у процесі номінації фактично не передбачена. Два шляхи висування кандидатів, визначені вітчизняним виборчим законодавством, передбачають дві категорії суб'єктів номінаційного виборчого права – політичні партії (при партійному способі висування) та суб'єктів пасивного виборчого права на відповідних виборах (при самовисуванні). Тим самим спростовується теза про те, що номінаційне виборче право є похідним від права голосу.

Конституційна природа пасивного виборчого права надає йому пріоритету перед номінаційним при їх одночасній реалізації. У зв'язку з цим слід визнати неприйнятною підставу відмови у реєстрації чи скасування реєстрації кандидата за ініціативою партії – суб'єкта його висування. Тим більше неприйнятною (і неконституційною) є можливість скасування реєстрації кандидата, включеного до партійного списку кандидатів, після проведення голосування на виборах; це не лише означає свавільне позбавлення громадянина його конституційного права всупереч його волі, але й порушує результати волевиявлення народу (територіальної громади) на виборах.

З кожним із основних виборчих прав пов'язані похідні виборчі права, які виникають під час виборчого процесу у зв'язку з набуттям відповідного виборчо-процесуального статусу виборця, кандидата чи суб'єкта номінації. Так, із правом голосу пов'язані право бути членом виборчої комісії, право брати участь у передвиборній агітації, право бути офіційним спостерігачем на виборах, право бути спеціальним представником кандидата чи партії – суб'єкта номінації кандидатів. Із правом бути кандидатом на виборах пов'язані право на подання кандидатур до складу виборчих комісій, право на спеціальне представництво у виборчому процесі, право вести передвиборну агітацію, право номінувати офіційних спостерігачів, право оскаржувати порушення виборчого законодавства. Такі ж похідні права пов'язані з номінаційним виборчим правом. Суб'єкти пасивного і номінаційного виборчого права реалізують свої похідні права, як правило, не одночасно, а у взаємно комплементарному порядку.

Принцип рівного виборчого права є проекцією на галузь виборчого права загально-правового принципу рівності. У складі цього принципу слід розрізняти вимоги рівного змісту та обсягу прав (рівного правового статусу) і рівних можливостей діяти, а також вимоги юридичної та фактичної рівності, проміжне становище між якими займає вимога пропорційної рівності.

Принцип рівного виборчого права означає рівність правосуб'єктності (рівноправність і рівність можливостей) носіїв кожного з основних виборчих прав, окреслених принципом загального виборчого права, у межах кожної з таких категорій суб'єктів. Структура принципу рівного виборчого права складна і включає низку вимог стосовно усіх основних виборчих прав – активного, пасивного і номінаційного. Обидва способи розуміння юридичної рівності – і рівність правового статусу, і рівність можливостей – повинні стосуватися усіх трьох основних виборчих прав.

Принцип рівного виборчого права стосовно права голосу має два аспекти – формальний і матеріальний. Формальна рівність права голосу вимагає наявності у кожного виборця, який має право голосу на конкретних виборах, рівної з іншими виборцями кількості голосів як окремих незалежних волевиявлень, які виборець має право здійснити. Ця вимога, яка має характер рівноправності, забезпечується нормативно. Формальна рівність права голосу є строгою: будь-яке порушення вимоги рівної кількості голосів у кожного виборця на відповідних виборах має кваліфікуватися як дискримінація.

Матеріальна рівність права голосу означає вимогу рівності потенційної (а не реальної) сили голосів виборців, тобто їх можливого (оцінюваного до проведення голосування) впливу на результати виборів. Принцип рівного виборчого права у його матеріальному аспекті щодо права голосу може бути реалізований лише приблизно.

Порушенням принципу рівного виборчого права у його матеріальному аспекті є використання куріального представництва – різновиду групового представництва, при якому кожна курія (соціальна група) обирає фіксовану наперед кількість представників, не пов'язану з чисельністю курії. Сьогодні елементи куріального представництва використовуються в окремих державах для забезпечення представництва національних мен-

шин; надання таким групам гарантованого представництва у парламенті розглядається доктриною виборчого права як захід позитивної дискримінації.

Принцип рівного виборчого права стосовно пасивного виборчого права знаходить свій прояв у трьох відносно незалежних аспектах: рівності можливостей реалізувати пасивне виборче право (стати кандидатами); рівності правового статусу (zareєстрованих) кандидатів; виборчо-процесуальної рівності кандидатів (рівності можливостей zareєстрованих кандидатів діяти у виборчому процесі).

Рівність можливостей реалізувати пасивне виборче право означає юридичну рівність суб'єктів цього права, що означає, по-перше, можливість балотування кожного кандидата лише в одному виборчому окрузі (у випадках виборчих систем із складною виборчою формулою компенсаційного типу – у рівній кількості округів різного рівня) та висування кандидата лише одним суб'єктом номінації; по-друге, рівними умовами реєстрації усіх кандидатів. В останньому аспекті можлива лише приблизна рівність, якщо законодавчо передбачене існування різних механізмів висування і відповідно різних за правовою природою суб'єктів номінаційного права.

Рівність правового статусу кандидатів має забезпечуватися однаковими (як за змістом, так і за обсягом) виборчими правами, похідними від пасивного виборчого права, а також рівними обов'язками zareєстрованих кандидатів під час виборчого процесу.

Виборчо-процесуальна рівність кандидатів означає рівні можливості їх діяльності у виборчому процесі. Ця вимога, зокрема, не допускає дискримінації кандидатів чи надання їм преференцій з боку суб'єктів владних повноважень та інформаційної діяльності; в останньому випадку рівність може бути як юридичною, так і фактичною. Цей аспект рівності найбільше пов'язаний з правозастосовною діяльністю.

Конституційний характер пасивного виборчого права не допускає обмежень цього права, не передбачених Конституцією. Це означає, що принцип рівного виборчого права вимагає строгої рівності усіх суб'єктів пасивного виборчого права щодо усіх вимог – складових цього принципу. Прийнята у деяких державах пропорційна рівність щодо кандидатів, яка за своєю суттю передбачає певні відхилення від їх строгої рівності, в умовах Конституції України є неприйнятною.

Можливість забезпечення рівності пасивного виборчого права істотно залежить від типу виборчої системи та механізму номінації кандидатів. Змішана виборча система, яка застосовується в Україні, не забезпечує такої рівності ні стосовно умов висування і реєстрації кандидатів, ні можливості діяльності кандидатів, які істотно залежать від складової виборчої системи (мажоритарної чи пропорційної). Навіть у рамках мажоритарної складової законодавчо встановлені умови реєстрації кандидатів істотно залежать від механізму висування, що теж засвідчує порушення їх рівності. Таким чином, виборча система паралельного змішування не забезпечує дотримання принципу рівного виборчого права стосовно кандидатів.

Проблема «гендерної рівності» у виборчому праві не має характеру забезпечення рівного *представництва* статей; ця вимога означає фактичну рівність жінок і чоловіків в отриманні мандатів за підсумками виборів. Досягнення такого результату вимагає позитивної дискримінації гендерного характеру у сфері публічно-правових відносин та політичних прав, у якій можливість таких заходів не передбачена Конституцією. Без внесення відповідних змін до статті 24 Конституції спроби розв'язання цієї проблеми на рівні закону спричиняють колізію вимог забезпечення номінаційного і пасивного виборчих прав і мають неконституційний характер.

Принцип рівного виборчого права стосовно номінаційного права має три аспекти: рівність можливостей суб'єктів номінаційного виборчого права реалізувати його (стати суб'єктами номінації кандидатів); рівність правового статусу суб'єктів номінації; рівність

можливостей суб'єктів номінації діяти у виборчому процесі, реалізуючи свій законний інтерес – домагатися обрання висунутих ними кандидатів. Зміст цих вимог істотно залежить від типу суб'єкта номінації; максимально повна реалізація принципу досягається, якщо усі суб'єкти висування кандидатів мають однакову правову природу.

Рівність можливостей політичних партій реалізувати право висування кандидатів визначається рівністю правового статусу політичних партій як суб'єктів конституційно-правових відносин. У цьому аспекті необхідно, щоб право висувати кандидатів мали політичні партії, які відповідають усім вимогам законодавства, зокрема щодо забезпечення всеукраїнського характеру.

Вимога рівності правового статусу партій як суб'єктів виборчого процесу полягає у рівному змісті та обсязі виборчих прав, похідних від номінаційного права. Внаслідок специфіки політичних партій як носія права висувати кандидатів, рівність обсягу похідних прав може бути як строгою, так і пропорційною (залежною від певних позавиборчих характеристик політичної партії, зокрема, її парламентського статусу).

Вимога рівності (пропорційності) результатів виборів не входить до складу вимог принципу рівного виборчого права стосовно суб'єктів номінаційного права, оскільки має не правовий, а політичний характер. Тому встановлення виборчого бар'єра, взагалі кажучи, не може розглядатися як порушення принципу рівного виборчого права.

Інші галузеві принципи виборчого права – принципи вільних, чесних і справжніх виборів – встановлюють вимоги щодо регулювання виборів як суспільно-політичного явища.

Принцип вільних виборів є «проекцією» на галузь виборчого права загальноправового принципу свободи; однак цей принцип не має безпосереднього відношення до свободи суб'єктів виборчого процесу користуватися своїми виборчими правами. Сама по собі вільна і добровільна участь у виборах у будь-якій ролі (виборця, кандидата, спостерігача та ін.) є невіддільною складовою відповідного суб'єктивного виборчого права і не може кваліфікуватися як окремий принцип виборчого права.

Роль принципу вільних виборів – встановити гарантії *свободи діяльності* суб'єктів виборчого процесу; отже, цей принцип вимагає відповідного правового регулювання з метою узгодження способів (процедур) вільної діяльності цих суб'єктів та інших учасників виборчих правовідносин (у межах їх прав чи повноважень) з метою уникнення створення перешкод у реалізації виборчих прав та пов'язаних з виборами законних інтересів інших суб'єктів. Принцип вільних виборів містить дві складові – вимогу вільного формування волі виборців та вимогу вільного вираження волі виборців.

Формування волі виборця відбувається під впливом суб'єктів, які можна розділити на п'ять груп залежно від припустимого обсягу такого можливого впливу. Упорядковуючи ці групи за збільшенням легальних можливостей впливу на виборців, до першої групи відносимо іноземців, апатридів, іноземні юридичні особи, у тому числі засоби масової інформації, які перебувають під контролем іноземних фізичних чи юридичних осіб; до другої – невлadних суб'єктів, у розпорядженні яких перебувають певні матеріальні та інформаційні ресурси та важелі потенційного впливу на певних виборців або можливості поширювати відповідну інформацію; до третьої – суб'єктів владних повноважень, у тому числі виборчі комісії та їх членів; до четвертої – суб'єктів інформаційної та рекламної діяльності; до п'ятої – суб'єктів виборчого процесу (крім виборчих комісій). Ступінь заборон чи спосіб регулювання не забороненої діяльності суб'єктів, що належать до зазначених груп, різний і має визначатися з урахуванням відмінностей між інформаційним забезпеченням виборів та передвиборною агітацією. Зокрема, суб'єктам, віднесеним до першої – третьої груп, має бути прямо заборонене здійснення інформаційного впливу на виборця стосовно формування змісту його майбутнього волевиявлення при голосуванні.

Визначення передвиборної агітації за критерієм цілей відповідної інформаційної діяльності («з метою спонукати виборців голосувати певним чином») чи її наслідків («яка спонукає виборців голосувати певним чином») є непродуктивним в аспекті правозастосування. Встановлення суб'єктивної сторони відповідних дій при розгляді виборчих спорів практично неможливе, а наслідки таких дій до проведення голосування неможливо визначити. Передвиборну агітацію найбільш доцільно визначати через її розрізнення з інформаційним забезпеченням виборів.

До інформаційного забезпечення виборів слід відносити діяльність з поширення інформації, пов'язаної з виборами, з дотриманням вимог (інституційних принципів) об'єктивності, безсторонності, збалансованості, достовірності, повноти і точності поширюваної інформації. Така інформаційна діяльність не має агітаційного характеру. Відповідно, до передвиборної агітації слід відносити поширення у виборчому процесі інформації, яка не може бути віднесена до інформаційного забезпечення виборів. Таким чином, поширення інформацій, яка порушує хоча б один із принципів інформаційного забезпечення виборів, є агітаційною діяльністю.

Суб'єктам інформаційної діяльності, віднесеним до четвертої групи суб'єктів впливу, може бути дозволене вільне проведення звичайної інформаційної діяльності з дотриманням вимоги об'єктивності, безсторонності, збалансованості, достовірності, повноти та точності всієї інформації, поширюваної ними з власної ініціативи. У проведенні передвиборної агітації (у тому числі розповсюдження експертних оцінок та інших оціночних суджень) ці суб'єкти можуть виступати виключно як посередники щодо поширення відповідних агітаційних матеріалів за замовленнями уповноважених суб'єктів – кандидатів та партій. Стосовно суб'єктів впливу, віднесених до п'ятої групи (невладних суб'єктів виборчого процесу) слід розрізняти обсяг відповідних прав, пов'язаних з правом голосу, правом бути кандидатом чи правом висунування кандидатів. Виборці мають право на участь у передвиборній агітації, тоді як кандидати і партії – суб'єкти їх висунування мають право вести передвиборну агітацію, організовуючи та фінансуючи відповідні заходи.

Друга із складових принципу вільних виборів – вимога вільного волевиявлення виборців – встановлює заборону дій будь-яких інших суб'єктів, спрямованих на стимулювання певного способу голосування виборців. Основним, однак не єдиним засобом забезпечення свободи волевиявлення при голосуванні є дотримання таємності голосування. Крім того, необхідне чітке регулювання усієї процедури голосування, його належна організація, заборона інформаційного тиску на виборця напередодні та в день голосування (агітації, проведення соціологічних опитувань та поширення відповідних відомостей).

Вимога чесних виборів як окремий принцип виборчого права сформований відносно недавно і не закріплений ані конституційно, ані на рівні зобов'язальних міжнародно-правових актів. Однак він визнаний на рівні авторитетних документів міжнародних організацій та міжнародної доктрини виборчого права та відіграє важливу роль у системі виборчого права. Принцип чесних виборів за своєю сутністю є «проекцією» на виборче право загальноправових цінностей демократії, суверенітету народу та верховенства права.

Принцип чесних виборів допускає широке і вузьке розуміння. У широкому розумінні цей принцип вимагає, щоб вибори проводилися з дотриманням усіх основних принципів виборчого права; у цьому сенсі його можна розглядати як конституційний принцип, що є прямим наслідком верховенства права. Зазначений принцип у широкому сенсі доцільно позначати терміном «принцип справедливих виборів».

Основними складовими принципу справедливих виборів є: належний стан виборчого законодавства, яке забезпечує повноту і чіткість регулювання виборчих процедур; безсторонність суб'єктів владних повноважень стосовно виборців, кандидатів та політичних партій, які беруть участь у виборах, заборона втручання цих суб'єктів у перебіг вибор-

чого процесу, недопущення зловживання адміністративними ресурсами; забезпечення повноцінного і незалежного спостереження за виборами; існування ефективної системи оскарження виборчих правопорушень, спрямованої на усунення наслідків правопорушення, відновлення правомірного перебігу виборчого процесу.

Принцип чесних виборів у вузькому розумінні вимагає, щоб офіційні результати виборів відображали зміст реального волевиявлення виборців. Принцип чесних виборів у цьому розумінні стосується етапів підрахунку голосів та встановлення результатів виборів на усіх організаційно-територіальних рівнях (виборча дільниця, виборчий округ, вибори в цілому); він вимагає, щоб вибори не були фальсифікованими, а зміст волевиявлення народу – спотвореним.

Фальсифікацією результатів підрахунку голосів виборців слід вважати умисне спотворення кількісних даних, які встановлюються відповідними виборчими комісіями при підрахунку голосів виборців чи встановленні підсумків голосування на іншому рівні, з метою надання переваг (завищення рівня зафіксованої підтримки виборцями) або завдання шкоди (заниження рівня зафіксованої підтримки) певному кандидату чи списку кандидатів порівняно із реальною їх підтримкою виборцями. Фальсифікацію результатів підрахунку голосів слід кваліфікувати як тяжкий злочин проти основ державного ладу та національної безпеки України.

Чітке і детальне регулювання процедур підрахунку голосів на виборців дільниці, встановлення норм-запобіжників, чим практично усувається дискреція виборчої комісії при проведенні підрахунку голосів виборців, забезпечує прозорість і зрозумілість цих процедур, захищає від помилок і створює надійні перешкоди фальсифікаціям на цьому етапі. Відсутність такого чіткого та повного регулювання процедур встановлення підсумків голосування на рівні окружних виборчих комісій на практиці призводить до численних порушень та зловживань. Належне законодавче врегулювання усіх відповідних процедур є нагальною необхідністю.

Важливою складовою принципу чесних виборів є вимога повноцінного контролю дійсності виборів, формально відсутня у вітчизняному виборчому законодавстві, однак *de facto* наявна у практиці проведення виборів. Контроль дійсності виборів повинен стосуватися усього перебігу виборчого процесу і бути спрямованим на забезпечення правомірності обрання представницького органу чи виборної посадової особи. У зв'язку з цим необхідно відмовитися від доктрини обов'язкового встановлення результатів виборів, закріпленої у чинному виборчому законодавстві. Найбільш придатною моделлю підсумкового контролю дійсності виборів слід визнати адміністративно-судову, у якій первинний контроль в обов'язковому порядку здійснюється відповідним органом адміністрування виборів при встановленні результатів виборів з подальшим можливим ініціативним оскарженням його рішення щодо дійсності виборів у судовому порядку.

Підставами для визнання виборів недійсними можуть бути правопорушення, вчинені не лише під час голосування та підрахунку голосів, але й порушення під час усього виборчого процесу, які істотно вплинули або могли вплинути на результати виборів. До таких підстав належать:

1) сумірність кількісного виміру порушень та результатів виборів (потенційні чи реальні кількісні порушення при голосуванні чи встановленні результатів та підсумків голосування);

2) істотні зловживання у день голосування чи при встановленні результатів, які не можуть бути виражені у кількісних показниках, проте свідчать про вчинені серйозні спроби фальсифікувати волевиявлення виборців і таким чином ставлять під сумнів результати виборів;

3) масштабні порушення до дня голосування, зокрема (однак не лише) з використанням владних повноважень, які можуть бути кваліфіковані як маніпулювання формуванням волі виборців або як підкуп виборців чи членів виборчих комісій у великому обсязі.

Встановлення дійсності виборів має здійснюватися в обмежені строки до набуття повноважень обраними. Після набуття повноважень обраними особами встановлення істотних порушень під час виборчого процесу з вини обраних, які вплинули на результати виборів, має відбуватися у рамках кримінального процесу із застосуванням (у разі встановлення судом вини зазначених осіб) передбачених Конституцією чи законом підстав дострокового припинення представницького мандата таких осіб.

Правові наслідки визнання виборів недійсними істотно залежать від типу виборів та виборчої системи. Визнання виборів недійсними повністю повинне мати наслідком скасування встановлених результатів та призначення повторних виборів. Наслідки часткового визнання виборів недійсними мають залежати від впливу на результати виборів. В умовах пропорційної виборчої системи визнання недійсним результатів голосування на окремій дільниці чи в окремому територіальному виборчому окрузі може не чинити істотного впливу на підсумки виборів, що дозволяє визнати їх результати дійсними у цілому (без урахування фальсифікованих результатів); у протилежному випадку повинні призначатися повторні вибори. В умовах мажоритарної виборчої системи визнання виборів недійсними в окремому виборчому окрузі повинне мати наслідком призначення повторних часткових виборів у цьому окрузі.

Хоча принцип справжніх виборів не належить до явних (прямо закріплених нормативно) у вітчизняному виборчому праві, він встановлений обов'язковими міжнародними виборчими стандартами. За своїм змістом цей принцип чітко відмежований від інших галузевих принципів, зокрема, принципів вільних чи чесних (справедливих) виборів. Справжніми слід вважати вибори, на яких виборцям пропонується реальний вибір між різними опціями, які виносяться на голосування (різними кандидатами, різними партійними списками кандидатів). Таким чином, справжні вибори – це альтернативні вибори.

Принцип справжніх виборів є «проекцією» на виборче право конституційного принципу політичного плюралізму. Будучи загальноконституційним принципом з широкою сферою застосування, вимога політичного плюралізму може розглядатися, зокрема, як принцип представницької демократії. Водночас вимога справжніх (альтернативних) виборів чинить безпосередній вплив на нормативний зміст виборчого права і, таким чином, повинна бути включена до системи галузевих принципів виборчого права.

Спеціальним випадком застосування принципу справжніх виборів є регулювання виняткової ситуації балотування єдиного кандидата. Національне виборче право тих держав, які (можливо, неявно) приділяють увагу вимозі справжніх виборів, засвідчує три можливі підходи:

1) допущення голосування щодо єдиного кандидата в одномандатному окрузі за умови передбачення спеціальних, більш жорстких критеріїв його обрання (приклади – Україна, Польща) – *слабка форма принципу альтернативних виборів*;

2) заборона голосування щодо єдиного кандидата (списку кандидатів), що забезпечується вимогою відтермінування проведення виборів для забезпечення появи виборчих альтернатив (приклади – Російська Федерація, Азербайджан) – *сильна форма принципу альтернативних виборів*;

3) відмова від голосування щодо єдиного кандидата і проголошення (прокламація) такого кандидата обраним без проведення голосування (приклади – Ісландія, Ірландія) – *радикальна форма принципу альтернативних виборів*.

Вітчизняне нормативне розв'язання проблеми забезпечення принципу справжніх виборів має певні недоліки. Необхідно повністю виключити можливість голосування

щодо єдиного партійного списку кандидатів в умовах пропорційної виборчої системи будь-якого виду. В умовах мажоритарних виборів необхідне вдосконалення законодавчих вимог щодо способу голосування у ситуації єдиного кандидата шляхом модифікації форми виборчого бюлетеня. Відмова від голосування у такому випадку з проголошенням єдиного кандидата обраним (радикальна форма) з огляду на рівень політичної культури суспільства може розглядатися виключно на далеку перспективу.

Розгляд двох інших принципів, які традиційно відносять до галузевих (виборчих), засвідчує неадекватність такої їх оцінки.

У першу чергу слід визнати невідповідним термін «принцип прямого виборчого права»; означення «прямий» не може стосуватися ані суб'єктивних виборчих прав, ані тим більше об'єктивного виборчого права. Міжнародні виборчі стандарти встановлюють вимогу *«прямих виборів»*.

Зміст принципу прямих виборів полягає у вимозі такого способу формування складу виборного органу чи обрання виборної посадової особи, який заснований на безпосередньому причинно-наслідковому зв'язку між підсумками голосування виборців та результатами виборів. Прямі вибори – це спосіб обрання виборцями складу виборного органу (виборної посадової особи), при якому між волевиявленням виборчого корпусу і результатами виборів відсутнє будь-яке проміжне волевиявлення.

Непрямими виборами слід вважати двоетапний спосіб формування складу виборного органу (обрання посадової особи), остаточне визначення якого (якої) здійснюється спеціально обраними народом особами (електорами); при цьому власне виборами (з точки зору виборчого права) є перший етап – голосування виборчого корпусу з метою обрання електорів. Останні на другому етапі здійснюють проміжне (між волевиявленням виборців та результатами виборів), однак вирішальне (з огляду на мету виборів) волевиявлення. Таким чином, принцип прямих виборів виступає не як галузевий принцип виборчого права, який впливає на регулювання виборів, а як конституційно-правовий принцип представницької демократії, який через «модель» прямих виборів визначає спосіб і ціль здійснення безпосереднього волевиявлення народу у процесі формування кадрового складу органів влади.

Принцип прямих виборів не включає вимог особистого та іменного голосування. Перша з цих вимог є окремим принципом інституту голосування, тоді як друга не має загального характеру, оскільки реалізується лише в умовах виборчих систем персоналізованого голосування.

Вимоги обов'язковості та періодичності виборів є двома сторонами єдиного правового принципу: вимога обов'язкового проведення виборів впливає з вимоги періодичного їх проведення. За своїм змістом принцип періодичних виборів генетично пов'язаний із вимогою встановлення строку повноважень складу виборного колегіального органу чи виборної посадової особи. Зміст принципу періодичних виборів означає, що кожен виборний орган (кожна виборна посадова особа) має обмежений і наперед встановлений строк повноважень, і такий строк не може бути продовжений (за винятком невеликого розумного проміжку часу, необхідного для завершення виборчого процесу чергових виборів), хоча за певних умов може бути скорочений. Таким чином, принцип періодичних виборів є конституційно-правовим принципом представницької демократії і не здійснює безпосереднього правового регулювання у межах галузі виборчого права, а отже, не повинен відноситися до системи принципів виборчого права.

Окремі інститути виборчого права характеризуються власними (інституційними) принципами, які можуть (однак не зобов'язані) бути «проекціями» на відповідний інститут тих чи інших галузевих принципів виборчого права чи навіть принципів інших галузей.

Голосування – центральний інститут виборчого права – характеризується принципами таємного, особистого, одноразового і факультативного голосування.

Принцип таємного голосування як інституційний принцип тісно пов'язаний із галузевим принципом вільних виборів і може розглядатися як «проекція» цього принципу на інститут голосування. Проте історично принцип таємного голосування як засаднича вимога був визнаний значно раніше, і до прямого формулювання принципу вільних виборів виступав гарантією свободи волевиявлення виборців. Цим пояснюється традиційне, хоча сьогодні не цілком обґрунтоване, віднесення принципу таємного голосування (єдиного із інституційних принципів) до системи галузевих принципів виборчого права.

Зміст принципу таємного голосування полягає в *забороні розголошення чи повідомлення іншим особам змісту волевиявлення конкретного виборця*. Загальноприйняте тлумачення вимоги таємності як недопущення контролю за волевиявленням виборців, зовнішнього впливу на виборця чи вимог надати інформацію про зміст поданого голосу є наслідками цієї заборони. Принцип таємного голосування не лише конкретизує (порівняно з «іншими еквівалентними формами» голосування) спосіб забезпечення вимоги вільного волевиявлення громадян, але й забезпечує, зокрема, *безвідповідальність виборця* за зміст свого волевиявлення. Таким чином, таємність голосування є окремим інституційним принципом, а не безпосереднім наслідком принципу вільних виборів.

Принцип таємного голосування як заборона розголошення змісту волевиявлення виборця може бути сприйнятий національним виборчим правом у сильній або слабкій формах. В умовах слабкої форми збереження таємниці власного волевиявлення є *правом виборця*, тоді як сильна форма вважає це *обов'язком виборця*. Сильна форма принципу таємності більш послідовно встановлює перешкоди зловживанням та маніпулятивним технологіям спотворення реального волевиявлення громадян за участі самих виборців («каруселі»), а також ставить відповідні вимоги до методів проведення соціологічних опитувань на виході з виборчих дільниць («екзит-полів»).

Принцип таємного голосування найбільш повно забезпечується при використанні стандартного методу голосування у контрольованому середовищі (у приміщенні для голосування за присутності членів виборчої комісії та офіційних спостерігачів). Альтернативні методи голосування у частково контрольованому чи неконтрольованому середовищах, метою яких є підвищення рівня участі громадян у виборах, можна розглядати як засоби сприяння реалізації принципу загального виборчого права. Останнє при цьому вступає в колізію з принципом таємного голосування, послаблення гарантування якого визначає ступінь компромісу цих двох принципів в рамках конкретного технологічного способу голосування.

Вимогу особистого голосування слід вважати окремим принципом інституту голосування, який не є прямим наслідком інших принципів виборчого права. Легальна відмова від принципу особистого голосування не має наслідком порушення інших принципів виборчого права – загального і рівного виборчого права, вільних і чесних виборів, таємного голосування. Зокрема, принцип особистого голосування не пов'язаний із принципом прямих виборів.

Вимога особистого голосування виборців відома виборчому праву багатьох європейських держав; однак принцип особистого голосування недостатньо наголошений у складі системи європейських виборчих стандартів. Низка держав допускає відхилення від цієї вимоги у формі способу голосування за дорученням. Способи дистанційного голосування в неконтрольованому середовищі (зокрема, голосування поштою) не надають достатніх гарантій дотримання принципу особистого голосування, створюючи умови для зловживань і правопорушень, таким чином, породжуючи можливості порушення принципу чесних виборів. У системі вітчизняного виборчого права вимога особистого голосування

визнана інституційним принципом, що забезпечило належну увагу до її дотримання і, по суті, допомогло подолати негативний звичай «сімейного голосування».

Принцип одноразового голосування як інституційний принцип означає вимогу, щоб усі голоси, які легально належать виборцю у всіх виборах, голосування на яких проводиться у той же день, були подані на одній виборчій дільниці й одночасно. Таким чином, принцип одноразового голосування не пов'язаний з принципом рівного виборчого права в аспекті формальної рівності права голосу. Вимоги одноразового включення виборця до реєстру виборців та списків виборців слід вважати наслідком (необхідною, однак не достатньою умовою забезпечення) принципу одноразового голосування.

Вимога факультативного (добровільного) голосування, взагалі кажучи, є наслідком розуміння активного виборчого права як суб'єктивного права, яке реалізується на розсуд його носія. Однак ця вимога виокремлюється як окремий інституційний принцип голосування з огляду на прийнятий у національному виборчому праві деяких демократичних держав альтернативного принципу обов'язкового голосування.

Вимога добровільної участі виборців у голосуванні не може вважатися складовою принципу вільних виборів, оскільки останній не порушений в умовах обов'язкового голосування. Водночас обидва принципи – вільних виборів та факультативного голосування – є окремими «проекціями» на галузь виборчого права загальноправового принципу свободи, чим і визначається їх взаємозв'язок.

Застосування принципів факультативного або обов'язкового голосування впливає на зміст та обсяг активного виборчого права: в останньому випадку воно обмежується правом вільного вибору серед різних запропонованих опцій голосування (кандидатів, партій чи списків кандидатів), тоді як у першому випадку воно передусім означає право голосувати на виборах.

З принципу факультативного голосування випливає неприпустимість встановлення бар'єру участі виборців у голосуванні для визнання виборів такими, що відбулися. Водночас цей принцип не має наслідком добровільний характер реєстрації виборців. Повнота реєстру (включення до реєстру усіх виборців держави) чи списків виборців є обов'язком держави, який випливає із наявності у виборців суб'єктивного права голосу.

Важливою категорією виборчого права є поняття виборчого процесу. Виборчий процес слід розглядати як нормативно врегульоване суспільно-політичне явище, що розвивається у часі, у якому цілеспрямовано та відповідно до визначених процедур діють уповноважені суб'єкти, наділені у цьому процесі власною (виборчо-процесуальною) правосуб'єктністю. Таке *діяльнісне розуміння* виборчого процесу означає його розгляд як широкого складного структурованого правовідношення з великою кількістю сторін, у ролі яких виступають як суб'єкти виборчого процесу, так і інші учасники виборчих правовідносин. Виборчий процес є різновидом юридичного процесу і належить до категорії конституційних (конституційно-правових) неюрисдикційних процесів.

Правовий інститут виборчого процесу є сукупністю інституційних принципів та норм, які визначають порядок (спосіб) діяльності учасників виборчих правовідносин у виборчому процесі. Нормативне регулювання форм і способів діяльності учасників виборчих правовідносин формує нормативну модель виборчого процесу (алгоритм діяльності). Виборчий процес як інститут виборчого права співвідноситься з виборчим процесом у його діяльнісному розумінні як форма і зміст (за аналогією із співвідношенням цивільного чи кримінального процесуального права з цивільним чи кримінальним процесом).

Суб'єктом виборчого процесу є учасник (сторона) виборчих правовідносин, який володіє спеціальною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю (правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю), тобто діє у виборчому процесі з власної ініціативи з метою реалізації власних специфічних (виборчих) прав і законних інтересів, зокрема,

може захищати ці права та інтереси за спеціальними (характерними лише для виборчого процесу) процедурами, а також несе відповідні обов'язки і може зазнавати, поряд з іншими видами, специфічної (конституційно-правової) відповідальності за виборчі правопорушення. Учасники виборчих правовідносин, які не мають власних прав і законних інтересів, пов'язаних із виборами, чи специфічних повноважень, а здійснюють лише певні функції, спрямовані на організаційно-технічне, матеріальне чи інформаційне забезпечення виборчого процесу, діють лише в межах своєї загальної правосуб'єктності (дієздатності), визначеної безвідносно до виборчого процесу, і не мають статусу суб'єктів виборчого процесу.

Кожен виборчий процес має власних суб'єктів з різними виборчо-процесуальними статусами. До суб'єктів виборчого процесу відносяться: виборець (публічно дієздатний громадянин), який має право голосу на відповідних виборах; кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах; політична партія (місцева організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах; «внутрішній» (партійний або громадський) офіційний спостерігач, зареєстрований для участі у відповідних виборах; виборча комісія, яка бере участь в організації підготовки та проведення відповідних виборів. Інші учасники виборчих правовідносин (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, підприємства, установи, заклади, організації, їх посадові та службові особи, засоби масової інформації, інформаційні агентства, їх керівники та творчі працівники, громадські об'єднання, партії, які не висунули кандидатів, члени виборчих комісій, довірені особи кандидатів, уповноважені особи політичних партій, міжнародні спостерігачі) за своїм статусом не мають власних виборчих прав (специфічних повноважень) та пов'язаних з ними законних інтересів і не можуть діяти у виборчому процесі з власної ініціативи, а отже, не належать до суб'єктів виборчого процесу.

Виборчі правовідносини, що реалізуються у публічноправовій сфері, пов'язані із здійсненням народного волевиявлення, завжди є багатосторонніми і конкурентними, внаслідок чого спосіб діяльності суб'єктів виборчого процесу не може бути довільним, а їх розсуд щодо *порядку* реалізації власних прав і законних інтересів повинен бути обмеженим з огляду на статтю 23 Конституції. Регламентація діяльності суб'єктів виборчого процесу здійснюється у вигляді встановлення виборчих процедур як різновиду юридичних процедур. Юридична (виборча) процедура – це встановлений нормами права порядок виконання відповідним суб'єктом (суб'єктами) певних дій у юридичному (виборчому) процесі, складова моделі (алгоритму) цього процесу. Юридичні процедури визначаються процедурними нормами – аналогом процесуальних норм у процесуальних галузях права. Чітка й однозначна процедурна регламентація виборчого процесу має на меті забезпечити правову визначеність стосовно діяльності усіх суб'єктів виборчого процесу та інших учасників виборчих правовідносин; зокрема, в частині, адресованій виборчим комісіям, її метою є також обмеження дискреції цих суб'єктів владних повноважень.

Етапом виборчого процесу природно вважати юридичну конструкцію – процедурну модель відносно завершеної частини виборчого процесу, спрямованої на досягнення певної проміжної мети, тобто сукупність процедурних норм, які визначають порядок виконання відповідних дій. На відміну від стадій судового процесу, етапи виборчого процесу не завжди перебувають у взаємній причинно-наслідковій залежності. Вони не формують чіткої послідовності в часі; окремі етапи можуть здійснюватися під час виборчого процесу паралельно (одночасно), і завершення одного етапу не обов'язково пов'язане з початком іншого. Перелік етапів виборчого процесу досить умовний; існує тенденція винесення виконання окремих виборчих дій організаційно-підготовчого характеру за межі виборчого процесу.

Як і будь-який цілеспрямований процес, що розвивається в часі, виборчий процес характеризується власними часовими межами (моментами початку та закінчення), а також строками здійснення основних виборчих процедур і строками набуття і втрати (припинення) виборчо-процесуального статусу кожного суб'єкта виборчого процесу, чим визначається темпоральний аспект виборчого процесу. Строки у виборчому процесі (як і в будь-якому неюрисдикційному процесі) доцільно позначати як процедурні, на відміну від процесуальних строків у судовому процесі.

Темпоральний аспект виборчого процесу має низку специфічних рис. Його специфіка виявляється, зокрема, у способі обчислення виборчих строків, який істотно відрізняється від традиційного обчислення процесуальних строків, визначеного процесуальним законодавством. Більшість виборчих строків обчислюються ретроактивно відносно дня голосування на відповідних виборах. Ретроактивний спосіб обчислення строків природний для виборчого процесу з огляду на те, що більшість виборчих процедур підпорядкована центральному інституту виборів – голосуванню виборців, у якому реалізується народне волевиявлення. Істотною характеристикою виборчих строків є їх перепиняльний характер: виборчий строк продовженню чи поновленню не підлягає, що пов'язане із динамічним характером виборчого процесу.

Традиційно визначений вітчизняним законодавством перелік засад виборчого процесу має еkleктичний характер і містить вимоги різного ступеня загальності і значущості; тому їх у цілому не можна розглядати як перелік інституційних принципів правового інституту виборчого процесу. До інституційних принципів виборчого процесу доцільно віднести принцип нейтральності влади, принцип законності та принцип публічності (відкритості) виборчого процесу. Ці інституційні принципи мають похідний характер, тобто є проєкціями на інститут виборчого процесу як деяких галузевих принципів виборчого права, так і окремих загально-конституційних, загальнопроцесуальних чи загальноправових принципів.

Принцип нейтральності влади є вимогою, щоб усі суб'єкти владних повноважень при здійсненні своїх повноважень під час виборчого процесу дотримувалися безсторонності стосовно конкурентних суб'єктів виборчого процесу, не втручалися у виборчий процес з метою надання необґрунтованих переваг чи безпідставних перешкод у діяльності цих суб'єктів. Цей інституційний принцип є проєкцією галузевих принципів вільних і чесних виборів.

Принцип законності виборчого процесу є реалізацією загального принципу законності як складової принципу верховенства права. В аспекті виборчого процесу цей принцип означає необхідність чіткої нормативної регламентації усіх виборчих процедур з метою забезпечення гарантій реалізації суб'єктивних прав та створення умов для реалізації законних інтересів усіх конкурентних суб'єктів виборчого процесу. У цьому сенсі принцип законності виборчого процесу може розглядатися як засіб забезпечення дотримання усіх принципів виборчого права, тобто принципу справедливих виборів (у широкому сенсі).

Принцип публічності (відкритості) виборчого процесу вимагає відкритого (прозорого) характеру діяльності усіх суб'єктів виборчого процесу – виборчих комісій, кандидатів, партій – суб'єктів висування кандидатів, офіційних спостерігачів, а також відкритого доступу до усієї виборчої документації. Єдиною закритою (не публічною) процедурою у виборчому процесі є процедура заповнення виборцем виборчого бюлетеня з метою забезпечення таємності змісту волевиявлення, що впливає з іншого принципу – таємного голосування.

Правовий інститут органів адміністрування виборів є цілісною внутрішньо узгодженою підсистемою норм галузі виборчого права, які регулюють правовідносини, пов'я-

зані з формуванням складу, статусом, повноваженнями і способом діяльності виборчої адміністрації.

Органи адміністрування виборів (виборча адміністрація) в Україні складають вертикальну ієрархічну систему, яка поділяється на дві підсистеми – виборчі комісії загальнодержавних виборів та виборчі комісії місцевих виборів. Обидві підсистеми органів адміністрування виборів очолюються Центральною виборчою комісією. Органи адміністрування виборів слід кваліфікувати як державні органи – суб'єкти владних повноважень. Віднесення органів адміністрування виборів до владних суб'єктів базується на наявності у їхніх рішень загального імперативного (обов'язкового до виконання) характеру у межах встановленої законом компетенції, тобто публічно-владних повноважень.

Повноваження органів адміністрування виборів класифікуються за трьома групами – організаційно-розпорядчі, нормативно-методичні та контрольні. Обсяг повноважень кожної групи істотно залежить від ієрархічного рівня відповідної виборчої комісії у системі органів адміністрування виборів: предмет контрольних повноважень істотно звужується з пониженням рівня виборчих комісій, а нормативно-методичні повноваження належать в основному лише Центральній виборчій комісії. У цілому виборчі комісії є державними спеціальними колегіальними органами з функціями, характерними для органів виконавчої влади. Водночас вони не належать до системи органів виконавчої влади, яку очолює Кабінет Міністрів України.

Як і інші інститути права, правовий інститут органів адміністрування виборів заснований на певній системі інституційних принципів, які визначають зміст, структуру і взаємну узгодженість норм цього інституту. Принципи інституту органів адміністрування виборів є достатньо конкретними вимогами, наближеними до безпосереднього застосування; у зв'язку з цим їх іноді називають «принципами діяльності» виборчих органів. Цими інституційними принципами є вимоги незалежності, безсторонності, колегіальності, відкритості (прозорості) та професіоналізму.

Незалежність (автономність) виборчої адміністрації означає її повну адміністративну відокремленість від інших органів управління (відсутність її адміністративної підпорядкованості будь-якому іншому суб'єкту владних повноважень), заборону будь-якого зовнішнього впливу на діяльність органів адміністрування виборами і характер рішень, які вони приймають у межах власної компетенції (окрім вимоги дотримання закону).

Безсторонність виборчої адміністрації означає неприпустимість (заборону) надання органами адміністрування виборів необґрунтованих (свавільних) переваг чи створення безпідставних (протиправних) перешкод для суб'єктів виборчого процесу, які діють, реалізуючи власні виборчі права та законні інтереси у виборчому процесі. Іншими словами, принцип безсторонності включає вимоги функціональної законності, об'єктивності та політичної нейтральності виборчої адміністрації.

Принцип колегіальності органів адміністрування виборів означає, що усі члени такого органу мають рівні можливості участі у його діяльності, а основною формою діяльності колегіального органу є його засідання; цей принцип реалізується через три складові вимоги, які мають кількісний характер:

- 1) кількісний критерій дієздатності відповідного органу;
- 2) кількісний критерій (кворум) повноважності засідання такого органу;
- 3) кількісний критерій прийняття рішення таким органом.

Відкритість виборчої адміністрації означає, що уся діяльність кожного органу адміністрування виборів здійснюється публічно, а інформація, яка перебуває у розпорядженні цих органів у зв'язку з виконанням ними своїх повноважень чи стосується їх діяльності, є інформацією з відкритим доступом. Цей принцип тісно корелює з принципом публічності виборчого процесу. Внутрішній аспект прозорості діяльності органу адміністрування виборів

передбачає повне ознайомлення усіх членів цього органу з його діями, їх підставами та прийнятими рішеннями, неможливість існування дій чи актів, відомих лише обмеженій кількості (чи навіть лише одному) членів органу. Зовнішній аспект відкритості виборчої адміністрації передбачає відкритий доступ до інформації про склад органу адміністрування виборів та його діяльність, до його рішень, а також право присутності на засіданнях комісії уповноважених суб'єктів виборчого процесу, їх представників і представників засобів масової інформації.

Професіоналізм виборчої адміністрації означає, що її повноваження здійснюються компетентно, на базі не лише формального знання виборчого законодавства, але й розуміння його духу (тобто принципів виборчого права та засобів їх реалізації), а також передбачає володіння певними вміннями і навичками, які дають можливість здійснювати свої повноваження не лише правильно (відповідно до закону), але й впевнено й оперативно.

Основні принципи інституту органів адміністрування виборів у своїй реалізації вступають у певні суперечності. Способи формування складу органів адміністрування виборів – урядовий, судовий, експертний та партійний, а також їх різноманітні поєднання – різною мірою забезпечують дотримання цих інституційних принципів. У сучасних суспільно-політичних умовах України вимоги незалежності та безсторонності найбільш ефективно забезпечується партійним способом формування складу виборчих комісій. Однак при цьому проблемним залишається дотримання належного рівня професіоналізму членів виборчих комісій різного рівня. Найбільш надійним способом забезпечення такого професіоналізму є запровадження доступного кваліфікаційного критерію майбутніх членів виборчих комісій у вигляді вимоги проходження попередньої курсової підготовки за програмами, затвердженими Центральною виборчою комісією, та при її контролі якості підготовки.

Розглянуті принципи виборчого права (як галузеві, так і інституційні) потребують максимально повної, послідовної і взаємоузгодженої реалізації у національному виборчому законодавстві. Традиційною перешкодою на цьому шляху є регулювання різних типів виборів окремими виборчими законами. У зв'язку з цим найбільш ефективним засобом реалізації принципів виборчого права є кодифікація вітчизняного виборчого законодавства. Така кодифікація є назрілим завданням, актуальність якого визнана як вітчизняною правовою наукою, так і міжнародним експертним середовищем. Реалізація цього завдання лежить у руслі сучасної тенденції розвитку спільного європейського виборчого доробку.

Кодифікація є вищою формою систематизації відповідного законодавчого масиву із власним відносно відокремленим предметом регулювання, заснованого на спільній системі принципів відповідної галузі чи інституту. В умовах національної системи законодавства, у рамках якої кодекс не має вищої юридичної сили порівняно із звичайним законом, оптимальною є ситуація, коли кодифікований акт є єдиним законодавчим актом у відповідній сфері; тим самим забезпечується повнота і цілісність регулювання відповідної групи правовідносин.

Виборче законодавство відповідає критеріям придатності для галузевої кодифікації, оскільки засноване на стабільних, конституційно закріплених принципах виборчого права, які відповідають міжнародним виборчим стандартам, складається із групи споріднених нормативно-правових актів, предмети регулювання яких разом формують спільний для них загальний предмет правового регулювання.

Основними цілями кодифікації виборчого законодавства є: досягнення системності та взаємної узгодженості регулювання на основі єдиної системи принципів виборчого права, спільних для всіх типів виборів із чітко визначеним їх змістовним наповненням відповідно до європейського виборчого доробку; повнота законодавчого регулювання усіх типів політичних виборів єдиним кодифікованим актом, мінімізація предмета регулювання підзаконними актами; уніфікація законодавчого регулювання однорідних виборчих процедур для різних типів виборів; забезпечення юридичної визначеності з метою створення належних

умов свідомої правомірної діяльності усіх суб'єктів виборчих правовідносин, виключення неоднозначності правозастосування; узгодженість із суміжними законодавчими актами, що належать до інших галузей законодавства; створення умов для підвищення рівня стабільності виборчого законодавства; забезпечення достатньої зручності користування. Обов'язковою метою кодифікації виборчого законодавства є його істотна новелізація, що має набути вигляду виборчої реформи. Така реформа пов'язується із зміною виборчих систем для деяких типів виборів, що тягне за собою системний і взаємоузгоджений перегляд регулювання основних виборчих процедур.

Одною із складових процесу кодифікації виборчого законодавства та забезпечення юридичної визначеності і правової безпеки має бути уніфікація понятійного апарату та юридичної термінології, яка використовується у нормативно-правових актах не лише кодифікованого масиву законодавства, але й суміжних актів. Понятійно-термінологічна уніфікація повинна бути спрямована на чітке розкриття змісту понять, які використовуються у нормативних текстах, та усунення невизначеності (неоднозначності) вживаних термінів.

Вимога стабільності виборчого законодавства є однією зі складових міжнародних виборчих стандартів. Таку стабільність слід розуміти не як тривалу незмінність закону (кодексу) в цілому. В основі стабільності виборчого законодавства лежать дві вимоги: єдине розуміння змісту основних принципів виборчого права та заборона зміни істотних складових виборчого законодавства (у тому числі виборчої системи) незадовго до початку виборчого процесу чи внесення будь-яких змін під час виборчого процесу. Водночас вимога стабільності не повинна перешкоджати еволюції виборчого законодавства у напрямі більш повної реалізації основних принципів виборчого права та міжнародних виборчих стандартів.

Структуру Виборчого кодексу доцільно будувати за пандектною системою: нормативний матеріал повинен бути розділений на Загальну та Особливу частини. Загальна частина має слугувати не лише для закріплення основних принципів виборчого права, але й досягнення максимально можливої уніфікації законодавчого регулювання усіх типів виборів як у матеріальному, так і в процедурному аспектах. Особлива частина повинна містити приписи, які виражають невід'ємну специфіку регулювання кожного типу виборів. Виходячи з особливостей загальнонаціональних та місцевих виборів, Особливу частину доцільно розділити на дві відповідні книги. Внутрішню структуру Загальної частини, а також кожної книги Особливої частини доцільно упорядкувати за інституційним підходом.

Таким чином, проведені дослідження дозволили вперше у рамках вітчизняної науки конституційного права розбудувати основи цілісної системи виборчого права, що засноване на загальноновизнаних принципах конституційного, галузевого та інституційного рівня, узгоджене з європейським виборчим доробком і покликане з єдиних позицій регулювати усі типи і види виборів. Це дозволяє розглядати вітчизняне виборче право як складову європейського міжнаціонального виборчого права із власними національними особливостями; це дає певну основу для створення загальноновизнаної послідовної доктрини національного виборчого права. У практичному аспекті така доктрина стає основою для кодифікації національного виборчого законодавства. Крім того, запропонований підхід, заснований на першочерговому розгляді галузевих принципів, дозволяє будувати викладання виборчого права для студентів-юристів чи у вигляді єдиного курсу, чи у формі взаємопов'язаної системи спецкурсів (відповідно до окремих інститутів виборчого права). У перспективі формування єдиної, послідовної і загальноновизнаної доктрини виборчого права, узгодженої з міжнародними виборчими стандартами, сприятиме підвищенню рівня правової і політичної культури громадян, а отже, зміцненню демократії в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: Учеб. пособие. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. 320 с.
2. Авер'янов В.Б. Питання правового регулювання адміністративних процедур. *Конституція України – основа модернізації держави і суспільства*: матеріали наук. конф. (м. Харків, 21-22 черв. 2001 р.). / упоряд.: Ю.М. Грошевий, М.І. Панов. Харків: Право, 2001. С. 275-277.
3. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 72-79.
4. Автономов А.С. Избирательная власть: монография. Москва: ИРИС, 2002. 88 с.
5. Автономов А.С. Системность как свойство категорий конституционного права. *Общественные науки и современность*. 2004. № 4. С. 145-154.
6. Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Луговой В.В. Сравнительное избирательное право: учеб. пособие / науч. ред. В.В. Маклаков. Москва: Норма, 2003. 208 с.
7. Агафонова Н.В. Инструментальні фактори застосування Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні. *План законодавчого забезпечення реформ в Україні: актуальні питання реалізації*. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. С. 18-21.
8. Адміністративне право України. Загальна частина: академічний курс. у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова), О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк [та ін.]. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.
9. Айрапетян А. К вопросу о правовой природе обязанности президентов и депутатов стран СНГ знать государственный язык. *Власть*. 2012. № 8. С. 162-164.
10. Алебастрова И.А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации. *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 7. С. 5-12.
11. Алексі Р. Інституціоналізація прав людини в демократичній конституційній державі. *Філософія прав людини* / за ред.: Ш. Госепата, Г. Ломанна; пер. з нім., 2-ге вид. Київ: Ніка-Центр, 2012. С. 172-189.
12. Алешкова И.А. Проблемы регулирования и реализации права на жилище и права на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации. *Государство и право*. 2008. №12. С. 76-81.
13. Алсуф'єв В.В. Виступ на семінарі. *Проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу*: матеріали семінарів (м. Київ, черв.-жовт. 2002 р.). / ред. Ю. Ключковський. Київ: Інститут виборчого права, 2002. С. 75-77.
14. Алсуф'єв В.В. До питання співвідношення адміністративної та судової юрисдикції щодо виборчих спорів. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 лист. 2003 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 286-289.

15. Ангеліна К.Г. Імперативний мандат у контексті реалізації моделей політичного представництва. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2008. Вип. 42. С. 738-746.
16. Ангеліна К.Г. Делеговане політичне представництво: теоретичні основи та інституціональні властивості. *Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтва*. 2008. № 4. С. 149-154.
17. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Київ: Наук. думка, 2004. 300 с.
18. Андрощук С. Принцип верховенства права: визначення, співвідношення із суміжними поняттями, особливості законодавчого закріплення і реалізації. *Юридичний журнал*. 2005. № 11(41). С. 74-77.
19. Андрушко П.П. Злочини проти виборчих прав громадян та їх права брати участь у референдумі: кримінально-правова характеристика: монографія. Київ: КНТ, 2007. 328 с.
20. Анісімова М.Ф., Бритченко С.П., Чехович С.Б. Науково-практичний коментар Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Київ: Пектораль, 2006. 96 с.
21. Анкерсмит Ф.Р. Репрезентативная демократия. Эстетический подход к конфликту и компромиссу. *Логос*. 2004. № 2(42). С. 15-40.
22. Антонович М. Міжнародне публічне право: навч. посіб. / Київ: Вид. дім «КМ Академія», 2003. 308 с.
23. Апт Л.Ф. Дефиниции в законодательстве Российской Федерации. *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы*: материалы междунар. «круглого стола» (г. Черновцы, 21-23 сент. 2006 г.). / под ред. В.М. Баранова и др. Нижний Новгород: НПЦ «Юридическая техника», 2007. С. 71-85.
24. Арістова І.В., Ткаченко В.В. Теоретико-методологічні засади адаптації інформаційного законодавства України до міжнародних правових стандартів: правова природа, зміст та особливості. *Адаптація законодавства України до права Європейського Союзу*. 2016. № 1. С. 26-36.
25. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития: монография. Орел: Изд-во ОРАГС, 1999. 204 с.
26. Афанасьєва М.В. Визначення типу виборчої системи сучасної України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 червня 2001 р.). Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 132-136.
27. Афанасьєва М.В. Доктрина «політичного питання» в українському виборчому праві. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2008. Т. VII. С. 206-212.
28. Афанасьєва М. Голосування «*contra omnes*» як складова виборчої інженерії. *Юридичний вісник*. 2011. № 4. С. 80-83.
29. Афанасьєва М.В. Зловживання пасивним виборчим правом: теорія та практика. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2011. Вип. 61. С. 203-211.

30. Афанасьєва М.В. Виборча інженерія в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2014. 384 с.
31. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник: 6-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2007. 784 с.
32. Баймуратов М.А. Международное публичное право: учебник. Киев: Истина, 2004. 552 с.
33. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство. *Вибори та демократія*. 2006. № 4(10). С. 17-24.
34. Баймуратов М.О., Алмохаммед М.А. Конституційне право і національна правова демократична державність. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2015. № 1(31). С. 38-49.
35. Баймуратов М.О., Алмохаммед М.А. Особливості входження норм міжнародного права в національне конституційне право України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 2(34). С. 75-85.
36. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України: монографія / ред. Ю.О. Волошин. Суми: Університетська книга, 2012. 230 с.
37. Баймуратов М., Кофман Б. Проблема становлення єдиної системи міжнародних виборчих стандартів. *Право України*. 2013. № 5. С. 63-76.
38. Бакумов О.С. Проблеми зловживання правами громадян в процесі реалізації форм безпосередньої демократії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 4(126). С. 125-132.
39. Бакумов О.С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 20 с.
40. Бакумов О.С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації: монографія. Харків: Право, 2015. 248 с.
41. Бальцій Ю. Актуальні питання підвищення якості виборчого законодавства стосовно виборів сільських, селищних та міських голів. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 3(9). С. 65-68.
42. Барабаш О. Адміністративний ресурс на виборах: політико-правова природа, еволюція, перспективи. *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 черв. 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 53-55.
43. Барабаш О.Л. Проблеми забезпечення рівних прав кандидатів на пост Президента України у проведенні передвиборної агітації. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 504-510.
44. Барабаш О.Л. Деякі проблеми місцевих виборів. *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (за матеріалами науково-практичних конференцій та круглих столів)* / Ін-т виборчого права. Київ: ФАТА, ЛТД, 2005. С. 135-137.

45. Барабаш О.Л. Проблеми реалізації конституційних виборчих прав громадян у виборах в Україні. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.). Київ: Атіка, 2007. С. 142-147.
46. Барабаш О., Воробйов О. Коли починається виборча кампанія, або як правильно рахувати строки у виборчому процесі. *Дзеркало тижня*. 2001. 16-23 лист. № 45(369). С. 3.
47. Барабаш О., Воробйов О., Ковтунець В., Кальченко С. Аналіз практики реалізації виборчого законодавства на виборах 2002 року. Київ, 2002. 40 с.
48. Барабаш Ю. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4-5. С. 82-86.
49. Барабаш Ю. Нариси з конституційного права. Харків: Право, 2012. 160 с.
50. Барабаш Ю. Окремі питання модернізації конституційних засад виборчого права України. *Право України*. 2013. № 5. С. 46-53.
51. Баранов В.М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен. *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы*: материалы междунар. «круглого стола» (г. Черновцы, 21-23 сент. 2006 г.). / под ред. В.М. Баранова и др. Нижний Новгород: НППЦ «Юридическая техника», 2007. С. 24-66.
52. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. №2(12). С. 51-57.
53. Батанов О.В. Муніципальне право України: підручник / відпов. ред. М.О. Баймуратов. Харків: Одісей, 2008. 528 с.
54. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відпов. ред. М.О. Баймуратов. К.: Юридична думка, 2010. 656 с.
55. Бачинський Я. Навчання членів виборчих комісій: практичний досвід. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 3(5). С. 38-43.
56. Белашова Т.В. Розвиток конституційно-правового регулювання статусу депутатів місцевих рад в Україні. *Проблеми законності*. Харків, 2009. Вип. 103. С. 47-55.
57. Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. 321 с.
58. Белоновский В.Н. Электоральное право Российской Федерации. Москва: Изд. центр РГГУ, 2010. 1070 с.
59. Березовська І. Гармонізація законодавства України щодо технічних стандартів з правом Євросоюзу в контексті Угоди про асоціацію. *Право України*. 2013. № 8. С. 184-200.
60. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с франц. Москва: NONA BENE, 2000. 576 с.
61. Берк Е. Про вибори до парламенту. *Невичерпність демократії* / упоряд.: О.І. Терех, Я.Г. Оксюта. К.: Укр. письменник, 1994. С. 49-50.
62. Берлявский Л.Г. Сравнительное избирательное право: монография. Москва: Юрлитинформ, 2013. 240 с.

63. Берман Г.Дж. Право і революція. Формування західної традиції права / пер. з англ.; наук. ред. Н. Толкачова. Київ: IRIS, 2001. 651 с.
64. Бернацький Б. Позбавлення та обмеження активного виборчого права у контексті міжнародних виборчих стандартів та демократичних принципів. *Український часопис міжнародного права*. 2016. № 3. С. 67-76.
65. Беспалий Б. Система виборчих комісій та принципи її формування, проблеми формування списків виборців за чинним законодавством та шляхи його вдосконалення. *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер. наук.-практ. конф. (Київ, 24 черв. 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 33-37.
66. Белов Д. Президент як четверта гілка влади. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів, 2006. Вип. 42. С. 122-126.
67. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2010. 50 с.
68. Бисага Ю.М., Чечерський В.І. Конституційно-процесуальне право: навч. посіб. Ужгород: Ліра, 2003. 208 с.
69. Бистрик Г. Механізм держави в системі сучасних теоретико-правових досліджень. *Юридична Україна*. 2013. № 10(130). С. 8-15.
70. Білоцький С. Теоретичні проблеми міжнародних стандартів. *Український часопис міжнародного права*. 2012. № 4. С. 70-76.
71. Блинова Н.А., Нестеров А.С. Составление и уточнение списков избирателей в Российской Федерации. *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 57-61.
72. Богашева Н.В. Виборчі комісії як органи управління виборчим процесом: проблеми формування і забезпечення професійності та об'єктивності. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 530-542.
73. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. Київ: Логос, 2012. 446 с.
74. Богашева Н. Значення виборчого законодавства для правової інституціалізації політичних партій в Україні. *Публічне право*. 2014. № 4(16). С. 29-36.
75. Богашева Н.В. Взаємозв'язок законодавчого регулювання правових інститутів виборів та політичних партій в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2(29). С. 60-65.
76. Богашева Н.В. Конституційно-правові засади діяльності політичних партій в Україні: стан, проблеми, напрями удосконалення. *Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті* / за ред. Ю. Якименка. Київ: Центр Разумкова, 2017. С. 296-314.
77. Богашева Н., Желтова О., Ключковський Ю., Колісецька Л.. Дільнична виборча комісія. День голосування: посібник. Київ: Інститут виборчого права, 2006. 58 с.
78. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б. Правові позиції Центральної виборчої комісії щодо утворення виборчих комісій, формування їх складу, а також припинення повноважень виборчих комісій та їх членів. *Аналіз правових позицій Центральної*

виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року. Доповіді. Виступи. Матеріали: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Косів, 13-15 трав. 2005 р.). Київ: Фоліант, 2005. С. 48-74.

79. Богашева Н., Ключковський Ю. Міжнародні стандарти демократичних виборів та законодавство про вибори народних депутатів України. *Вибори та демократія*. 2012. № 2(32). С. 29-50.
80. Богашева Н., Ключковський Ю. Виборчі комісії в системі поділу влади. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія Правознавство*. 2012. Вип. 641. С. 113-120.
81. Богашева Н., Ключковський Ю. Законодавчі колізії як фактор зниження якості та ефективності законодавства. *Юридична Україна*. 2015. № 10-12. С. 5-11.
82. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б., Колісецька Л.В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989-2006 роки): монографія. Київ: Фоліант, 2006. 146 с.
83. Богашов О. Функції системи виборчих комісій України. *Вибори та демократія*. 2008. № 3(17). С. 12-18.
84. Богашов О. Кодифікація виборчого законодавства України: окрема думка. *Вибори та демократія*. 2009. № 3(21). С. 17-24.
85. Богашов О.А. Виборчі комісії в системі органів публічної влади України: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 18 с.
86. Богашов О. Поняття та правова природа органів управління виборчим процесом. *Вибори та демократія*. 2011. № 1(27). С. 21-28.
87. Богашов О.А. Конституційно-правовий статус органів управління виборчим процесом в Україні. Київ: Центр учбової літератури, 2013. 272 с.
88. Боднар Т. Сімейне право в системі права України. *Приватне право*. 2013. № 1. С. 129-134.
89. Бойко Н.Р. Виборча адміністрація: до питання «технічних кандидатів» на дострокових виборах Президента України 25 травня 2014 року. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 3(30). С. 72-77.
90. Большакова О. Правове регулювання участі телерадіоорганізацій у висвітленні виборчого процесу: монографія. Київ: Софія-А, 2005. 368 с.
91. Большакова О.В. Правові засади поширення телерадіоорганізаціями інформації про вибори: достатність, об'єктивність, збалансованість. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.)*. Київ: Атіка, 2007. С. 350-365.
92. Бондарчук І. Конституційно-правовий статус громадських організацій та політичних партій в Україні: проблеми законодавчого регулювання. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 3. С. 88-96.
93. Бондарь Н.С., Джагарян А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России: монография. Москва: Формула права, 2005. 336 с.

94. Бондарь Н., Джагарян А. Голосование «против всех» как российский социально-политический феномен и его конституционные оценки. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 2(51). С. 128-137.
95. Бондарь Н.С., Джагарян А.А., Хачатуров Н.В. Предвыборная агитация: теория и практика: монография / отв. ред. Н.С. Бондарь. Москва: Формула права, 2004. 220 с.
96. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
97. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Москва: Юстицинформ, 2007. 800 с.
98. Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. Москва: Российский общественный институт избирательного права, 2011. 128 с.
99. Булгак О. Политическая реклама как составляющая часть предвыборной агитации. *Власть*. 2012. № 8. С. 50-53.
100. Бурмагін О.О. Балансування права на вільні вибори та свободи вираження поглядів: практика Європейського Суду з прав людини, нормативно-правові акти Ради Європи. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 86-103.
101. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії: підручник / ред. В.Г. Буткевич. Київ: Либідь, 2002. 608 с.
102. Бучин М.А. Ресурси виборчої кампанії та особливості їх використання в Україні: монографія. Львів: ЛІСВ, 2009. 231 с.
103. Бучин М.А. Демократичні принципи виборів: політико-правові аспекти регулювання в Україні: монографія. Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2012. 359 с.
104. Бучковський Є. Вибори Сенату Республіки Польща: проблеми реформування. *Вибори та демократія*. 2006. № 4(10). С. 63-69.
105. Бучковський Л. Перевірка дійсності парламентських виборів на підставі Закону від 12 квітня 2001 р. «Про вибори до Сейму Республіки Польща та Сенату Республіки Польща». *Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій: матеріали першого засідання Українсько-польського клубу конституціоналістів (Київ, 12-14 груд. 2006 р.)* / за ред. В. Шаповала, В. Скшидла, П. Стецюка. Київ; Львів: Юриспруденція, 2008. С. 123-132.
106. Бучковський Л. Засади змішаної системи встановлення чинності парламентських виборів на прикладі Федеративної Республіки Німеччини. *Вибори та демократія*. 2012. №1(31). С. 4-9.
107. Буян К. Виборчі технології як засіб маніпулювання електоральними настроями. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2008. Вип. 14. С. 216-224.
108. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (в редакції від 01.01.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 17.04.2018).

109. Васильева С. Политическая конкуренция в теории и действии: к вопросу о сложности ее правовых оценок. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 1(86). С. 16-24.
110. Васильева Т.А. Как написать закон. Москва: Юрайт, 2012. 148 с.
111. Васильченко О.П. Акти Центральної виборчої комісії в системі джерел конституційного права в Україні. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.). К.: Атіка, 2007. С. 195-199.
112. Васильченко О.П. До питання про співвідношення категорій рівності та рівноправності. *Право і громадянське суспільство*: електрон. вид. 2013. № 3(4). С. 67-73. URL: <http://lcslaw.knu.ua/2013-3.pdf>. (дата звернення: 17.06.2017).
113. Васильченко О.П. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина та його ціннісні виміри в конституційному праві України: монографія. Київ: Арт Економі, 2015. 476 с.
114. Величинская Ю.Н. Международные избирательные стандарты как ориентир для совершенствования основ построения и функционирования системы избирательных комиссий в Российской Федерации. *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 1. С. 67-72.
115. Вельяминов Г.М. К вопросу о понятиях государства, власти и суверенитета. *Государство и право*. 2014. № 4. С. 96-99.
116. Веніславський Ф. Зловживання правом у публічно-правовій сфері як державно-правова проблема. *Право України*. 2010. № 4. С. 249-257.
117. Веніславський Ф.В., Кичун В.І. Проблеми конституційно-правового визначення місцевого самоврядування в Україні. *Місцеве самоврядування в Україні: сучасність і перспективи*: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 черв. 2007 р.). Харків: Стиль-Издат, 2007. С. 103-106.
118. Вербілайте Ж. Голосування поштою в Литві. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 жовт.– 1 лист. 2006 р.). Київ: Атіка, 2007. С. 80-84.
119. Вергелес Д.С. Кодифікація як процес удосконалення законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 12-14.
120. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії: монографія / відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Юридична думка, 2008. 344 с.
121. Вешняков А.А. Предисловие. *Международные избирательные стандарты*. Сборник документов / отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. Москва: Весь Мир. 2004. С. 15-30.
122. Вешняков О.А. Спільні завдання розвитку міжнародних виборчих стандартів. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 лист. 2003 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 54-62.
123. Виборча кампанія. Зарубіжний та вітчизняний досвід / ред. Б. Мечинський. Київ; Лондон: Вестмінстерський фонд демократії, 1997. 165 с.
124. Виборча реформа для всіх і для кожного / за заг. ред. Д. Ковриженка. Київ: Тетріс-прінт, 2011. 100 с.

125. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / Р. Павленко та ін.; за заг. ред. С. Радченка. Київ: Факт, 2003. 258 с.
126. Виборче право України: навч. посіб. / за ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. Київ: Парламентське вид-во, 2003. 383 с.
127. Висновок Конституційного Суду України № 2-в/2015 від 30 липня 2015 р. (у справі... щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади). URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-v/2015.pdf> (дата звернення: 15.02.2018).
128. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону «Про гарантії виборчих прав громадян» (реєстр. № 3434 від 8.10.2003 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=14873 (дата звернення 16.03.2018).
129. Висновок щодо виборчого законодавства Сполученого Королівства (CDL-AD(2007)046). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 437-465.*
130. Висновок щодо Закону «Про вибори народних депутатів України» (CDL-AD(2006)002rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 379-402.*
131. Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні (CDL-AD(2007)018). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 428-433.*
132. Висновок щодо проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України (CDL-AD(2010)047). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С.284-294.*
133. Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів України», внесеного народними депутатами України Лавриновичем і Портновим (CDL-AD(2009)019). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 423-427.*
134. Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону «Про статус народних депутатів України» (CDL-AD(2007)031). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 434-436.*
135. Висновок щодо Закону України «Про внесення змін до Конституції України», прийнятого 8.12.2004 (CDL-AD(2005)015). *Проблеми розвитку конституційного*

законодавства України: збірник висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії); пер. з англ. / за заг. ред. В.М. Литвина. Київ: Парламентське вид-во, 2010. С. 89-98.

136. Висновок щодо проекту Конвенції АОВЦСЄ про виборчі стандарти, виборчі права і свободи (CDL-AD(2004)010). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 181-201.
137. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118 (дата звернення 16.07.2017).
138. Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: матер. наук.-практ. конф. (м.Київ, 24 лист. 2005 р.). Київ: Фоліант, 2005. 188 с.
139. Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации: монография. Москва: РЦИОНТ, 2009. 288 с.
140. Волошин Ю.О. До проблеми впровадження національних виборчих округів на територіях компактного проживання національних меншин в Україні. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 лист. 2003 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 202-208.
141. Волошин Ю., Годованик Є. Сучасне розуміння міжнародних виборчих стандартів в умовах правової глобалізації. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 2(26). С. 57-60.
142. Воробйова С., Зайцев Ю., Соломашенко Н. Російсько-українсько-англійський словник правничої термінології. Труднощі терміновживання; за заг. ред. Ю. Зайцева. Київ: Українська правнича фундація, 1994. 553 с.
143. Воронов М.П. Передвиборна агітація. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Т 4: Н–П. Київ: Укр. енциклопедія, 2002. С. 489-490.
144. Вступ до теорії правових систем / за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юридична думка, 2006. 432 с.
145. Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации: учебник / 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма, 2009. 224 с.
146. Гавриш С. Виступ у судовому засіданні Палати у цивільних справах Верховного Суду України. *Вибори та демократія*. 2004. № 2. С. 53-57.
147. Гаєва Н.П. До питання розуміння принципу прозорості, відкритості та публічності утворення і діяльності громадських об'єднань. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 62-66.
148. Гаск Ф.А. Конституція свободи / пер з англ. Львів: Літопис, 2002. 556 с.
149. Галіахметов І.А. Інституціоналізація муніципального (місцевого) виборчого процесу: теоретико-правовий аспект. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2015. № 1(31). С. 56-61.

150. Галіахметов І.А. Виборчий процес місцевих виборів як складова муніципально-правового режиму. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 2(34). С. 56-61.
151. Гарлицкий Л. Избирательные права в практике Европейского Суда по правам человека. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 1(50). С. 86-94.
152. Галіцина Н.В. Класифікаційний розподіл юридичних процедур. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2010. № 3. С. 54-59.
153. Гарроне П. Незалежність органів організації виборів: доктрина Венеціанської комісії. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2011. № 2(21). С. 51-55.
154. Гашицький О.В., Шапоренко І.С. Проблеми імплементації міжнародних стандартів у сфері забезпечення виборчих прав громадян у законодавство України. *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики* / редкол.: М.М.Рябець (голова) та ін. Київ: Центральна виборча комісія, 2001. С. 338-351.
155. Гельгесен Я. Вільні та чесні вибори – це наріжний камінь будь-якої демократії. *Вибори та демократія*. 2008. № 1(15). С. 83-84.
156. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Чернівці: Рута, 2001 431 с.
157. Георгіца А.З., Тодика О.Ю. Вибори як форма народовладдя в аспекті міжнародних виборчих стандартів. *Науковий вісник Чернівецького університету. Сер. Правознавство*. 2004. Вип. 227. С. 35-40.
158. Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. 20 с.
159. Гессен В.М. Основы конституционного права. 2-е изд. Петроград: Право, 1918. 437 с.
160. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 20 с.
161. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія. Харків: Право, 2012. 192 с.
162. Головатий С. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки. *Право України*. 2010. № 5. С. 64-76.
163. Головатий С. Тріада європейських цінностей – верховенство права, демократія, права людини – як основа українського конституційного ладу. *Право України*. 2011. № 5. С. 159-174.
164. Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. Москва: Норма, 2007. 336 с.
165. Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. Москва: Московское бюро по правам человека, «Academia», 2008. 212 с.
166. Головка Л.В. Вступительная статья. Кабриак Р. *Кодификации* / пер. с фр. Москва: Статут, 2007. С. 8-23.
167. Государственное право Германии: в 2-х т. / изд. Й. Изензее, П. Кирххоф; сокращ. перевод с нем. Москва: Ин-т государства и права РАН, 1994. Т. 1. 370 с.

168. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 19 с.
169. Грабильнікова О.А. Конституційно-правовий статус виборців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 20 с.
170. Громадське спостереження за черговими місцевими виборами 2015 р. Підсумковий звіт / О. Айвазовська та ін. Київ: Опора, 2016. 247 с.
171. Громыко Ал.А. Модернизация партийной системы Великобритании: монография. Москва: Весь Мир, 2007. 344 с.
172. Губа Є.І., Калашнікова Н.О. Проблематика нормативного регулювання місця проживання фізичної особи за законодавством України. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2003. Вип. 17. С. 106-110.
173. Гуменюк В.І., Ставнічук М.І. Розгляд виборчих спорів за Законом України «Про вибори Президента України» / за ред. А.Г. Яреми. Київ; Дрогобич: Коло, 2004. 352 с.
174. Гурвиц забирает Одессу у Боделана. Інтернет-видання «Українська правда». 2005. 4 квіт. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2005/04/4/4387074> (дата звернення: 17.04.2017).
175. Гусарев С.Д. Розвиток українського права як ознака реформування правової системи. *Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики*: матер. щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19-20 квіт. 2012 р.). У 2-х част. / за заг. ред. В.В. Коваленка. Київ: НАВС, 2012. Ч. 1. С. 55-61.
176. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с фр. В.А. Туманова. Москва: Международные отношения, 2009. 456 с.
177. Давидов Р.К. Проблеми правового забезпечення в Україні вільного і незалежного спостереження за підготовкою та проведенням виборів і всеукраїнського референдуму. *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики* / редкол.: М.М. Рябець (голова) та ін. Київ: Центральна виборча комісія, 2001. С. 266-273.
178. Даль Р. Демократія та її критики / пер. з англ. Харків: РА-Каравела, 2002. 440 с.
179. Дамаскин О.В., Корчиги Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: учебно-практ. пос. Москва: Норма, 2005. 272 с.
180. Дахова И.И. Гарантии конституционных принципов избирательного права Украины. *Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сборник науч. трудов*. Харьков: Право, 2012. С. 132-156.
181. Дахова І.І. Гарантії реалізації конституційного принципу рівного виборчого права. *Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики*: матер. щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19-20 квіт. 2012 р.). У 2-х част. / за заг. ред. В.В. Коваленка. Київ: НАВС, 2012. Ч. 1. С. 203-205.
182. Дашковська А.В. Правовий статус ЗМІ в системі суб'єктів виборчого процесу. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2011. Вип. 61. С. 264-269.
183. Дашковська О. Філософсько-правові аспекти принципу рівності в історії правової думки. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 4(35). С. 265-272.

184. Дашковська О. Реалізація принципу гендерної рівності в законодавстві Французької Республіки (друга половина ХХ ст.). *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 3(54). С. 215-221.
185. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. Київ: Основи, 2000. 519 с.
186. Декларація загальних принципів неупартійного спостереження за виборами громадськими організаціями та Кодекс поведінки неупартійних громадських спостерігачів. *Вибори та демократія*. 2012. № 2(32). С. 81-96.
187. Декларація про державний суверенітет України. Київ: Поліграфкнига, 2000. 48 с.
188. Декларація про критерії вільних і чесних виборів (неофіційний переклад). *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»* / за ред. Ю.Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2004. С. 400-404.
189. Декларація про участь жінок у виборах (CDL-AD(2006)020). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн.* Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 178.
190. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України / Ю.Г. Барабаш та ін.; за заг. ред. Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2013. 272 с.
191. Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. ХХVIII, 1108 с.
192. Дерев'янюк С. Віковий ценз учасників виборів і референдумів за конституціями світу: порівняльно-правовий наліз. *Вибори та демократія*. 2008. № 1(15). С. 17-24.
193. Державному реєстру виборців – 2 роки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2011. № 2(21). С. 3-5.
194. Державно-правове регулювання в умовах трансформації суспільних відносин / за заг. ред. Ю.Л. Бошицького. Київ: Юридична думка, 2009. 536 с.
195. Джерела конституційного права України / Ю.С. Шемшученко та ін.; відпов. ред. Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик. Київ: Наук. думка, 2010. 710 с.
196. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: монографія. Київ: Київський університет, 2007. 360 с.
197. Діяльність ЗМІ під час виборів Президента України / О. Дніпров та ін.; Київ: Геопринт, 2004. 214 с.
198. Договір об утворенні Європейського союзу, змінений Амстердамським і Ниццьким договорами (извлечения). *Конституції зарубіжних держав* / сост. В.В. Маклаков. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 2006. С. 277-310.
199. Додаткова постанова Яремчанського міського суду Івано-Франківської області від 12 травня 2006 р. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2006 року* / редкол.: Я.В. Давидович (голова) та ін. Київ: Атіка, 2007. С. 218-219.
200. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49 (дата звернення 19.07.2017).

201. Документ Копенгагенського совещання Конференції по людському вимірюванню СБСЕ. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082 (дата звернення 19.07.2017).
202. Доля І., Ковальський Г., Кокора Н. Основні напрями удосконалення законодавства з місцевих виборів у контексті кодифікації виборчого законодавства: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/697> (дата звернення 19.04.2017).
203. Доповідь про верховенство права (CDL-AD(2011)003rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 11-29.
204. Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі (CDL-AD(2006)018). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 142-197.
205. Доповідь про виборчі системи: огляд можливих розв'язків та критерії вибору (CDL-AD(2004)003). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 84-130.
206. Доповідь про визначення дати проведення виборів (CDL-AD(2007)037). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 198-216.
207. Доповідь про виявлення можливих виборчих фальсифікацій на основі кількісних даних (CDL-AD(2010)043). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 291-322.
208. Доповідь про голосування за межами країни (CDL-AD(2011)022). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 372-388.
209. Доповідь про імперативний мандат та інші подібні практики (CDL-AD(2009)027). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 92-108.
210. Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах (CDL-AD(2009)020rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 260-283.
211. Доповідь про недопущення правопорушників до парламенту (CDL-AD(2015)036). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 482-522.

212. Доповідь про порядок висування кандидатів у політичних партіях (CDL-AD(2015)020). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 138-163.
213. Доповідь про скасування обмежень права голосу на загальних виборах (CDL-AD(2005)012). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 202-212.
214. Доповідь про скасування результатів виборів (CDL-AD(2009)054). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 213-229.
215. Доповідь про участь політичних партій у виборах (CDL-AD(2006)025). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 356-366.
216. Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів (CDL-AD(2010)037). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 284-290.
217. Доповідь щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (CDL-AD(2013)033). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 415-459.
218. Дубовик С., Ковтунець В., Шипілова Ю. Посібник для членів дільничних виборчих комісій на місцевих виборах. Київ: ЦВК, 2015. 95 с.
219. Дубровин Ю.Д. О конституционности принципов избирательного права РФ. *Представительная власть – XXI век*. 2012. № 4(115). С. 5-7.
220. Дунаєв В.І., Нікітський А.А. Огляд виборчих систем. Виборче право (Розділ VII з книги «Нариси науки про державу», 1909 р.). *Вибори та демократія*. 2009. № 2(20). С. 106-117.
221. Душин И., Сысун А., Ложкин Б. Выборы: технология избирательных кампаний. Харьков: РА, 1998. 160 с.
222. Евсеев А.П. Основные направления взаимодействия конституционного и международного права. *Проблеми законності*. Харків, 2009. Вип. 103. С. 16-23.
223. Ейхельман О. Основы виборчого права. Пропорційні вибори (Прага, 1923 рік). *Вибори та демократія*. 2006. № 1(7). С. 126-132.
224. Еллинек Г. Общее учение о государстве / пер. с нем. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.
225. Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. Репринтное воспроизведение издания 1906 года. Одесса: Юридична література, 2006. 9, VI, 135 с.

226. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции: монография. Москва: Норма, 2007. 496 с.
227. Євграфова Є.П., Євграфов П.Б. Виборче право – складова конституційного процесу. *Конституція і виборчий процес в Україні: матер. міжнар. наук.-практ. конф.* (Київ, 25 черв. 2015 р.) / наук. ред. Ю.С. Шемшученко; упор. Н.М. Пархоменко, М. Скубішевські. Київ: Юридична думка, 2015. С. 119-124.
228. Європейська конвенція про громадянство. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004 (дата звернення 21.04.2017).
229. Європейська конвенція про обчислення строків (Базель, 16 травня 1972 року). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 453-456.
230. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Офіційний вісник України*. 2013. № 39. Ст. 1418.
231. Європейський виборчий доробок (CDL(2002)7rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 12-44.
232. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / О.Л. Копиленко (кер. авт. кол.) та ін.; за ред. О.В. Зайчука. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.
233. Європейські стандарти в галузі вільних виборів / Міністерство юстиції України. Київ: ІнЮре, 2002. 58 с.
234. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 19 с.
235. Єржов О.В. Демократичні принципи виборчого процесу і їх нормативне забезпечення (компаративний аналіз). *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2002. Вип. 18. С. 447-454.
236. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учеб. пособие / пер. с франц. Москва: Юристъ, 2002. 365 с.
237. Жовтяк Є., Шевченко В. Реформа виборчого законодавства: від слів до діла. Чому в Україні назріло ухвалення Виборчого кодексу і яким він має бути: законопроект і коментарі. Київ: Просвіта, 2003. 312 с.
238. Жукевич І.В. Механізм взаємодії явних і неявних принципів права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2010. Вип. 47. С. 66-71.
239. Журавель Я. Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2(12). С. 76-78.
240. Журавський В. Що принесе українській демократії імперативний мандат. *Право України*. 2007. № 3. С. 122-123.

241. Журавський В.С. Зміни задля забезпечення виборчих прав громадян. *Новітні державотворчі процеси в Україні: виклики і перспективи (до 15-річчя Конституції України)*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 27-33.
242. Заворотченко Т.М. Загальна характеристика системи політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 17-21.
243. Заворотченко Т. Науково-теоретичні погляди на обґрунтування охорони і захисту виборчих прав громадян. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 35-40.
244. Загальна декларація прав людини. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення 24.03.2017).
245. Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права / Комітет з прав людини ООН. *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»* / за ред. Ю. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2004. С. 391-397.
246. Задорожня Г.В. Принцип рівного виборчого права громадян у рішеннях Конституційного Суду України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 9(131). С. 42-49.
247. Заец А.П. Система советского законодательства (проблемы согласованности): монография. Киев: Наукова думка, 1987. 99 с.
248. Зайцев А.Ю. Суб'єктивне право власності на житло в Україні: проблемні аспекти. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 210-214.
249. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами Президента України 2004 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/14674?download=true> (дата звернення 02.02.2018).
250. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/19595?download=true> (дата звернення 02.02.2018).
251. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/29970?download=true> (дата звернення 02.02.2018).
252. Закоморна К.О. Способи висунення кандидатів на виборні посади до органів державної влади як відбиття демократичних перетворень у постсоціалістичних країнах. *Проблеми законності*. Харків, 2009. Вип. 104. С. 77-85.
253. Закон Туркменистана о выборах членов халк масхалаты и Генгешей. Ашхабад: Туркменская государственная издательская служба, 2010. 62 с.
254. Закон України «Про вибори народних депутатів України». Науково-практичний коментар / за заг. ред. М.М. Рябця. Київ: Український інформаційно-правовий центр, 2002. 361 с.
255. Закон України «Про вибори народних депутатів України». Науково-практичний коментар / Ф.В. Веніславський та ін.; за заг. ред. В.Л. Мусіяки. Київ: Дрім Арт, 2012. 672 с.
256. Закон Украины «О выборах Президента Украины». Комментарий / под общей ред. С.В. Кивалова, М.А. Баймуратова. Одеса: Юридична література, 2004. 488 с.

257. Законодавство про вибори Президента України: наук.-практ. посіб. / М.І. Панов та ін. Харків: Одиссей, 2004. 272 с.
258. Застосування міжнародних стандартів: посібник для національних спостерігачів за виборами / ред. М.-К. фон Гумпенберг. Страсбург; Тбілісі: Рада Європи, 2013. 109 с.
259. Заяць Н.В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні; монографія. Луцьк: Волинська обл. друкарня, 2012. 300 с.
260. Заяць Н.В. Право громадян на представництво в органах публічної влади. *Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики*: матер. щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19-20 квіт. 2012 р.): у 2-х част. / за заг. ред. В.В. Коваленка. Київ: НАВС, 2012. Ч. 1. С. 205-208.
261. Заяць Н.В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: Київ, 2014. 38 с.
262. Звернення до Верховної Ради України Асоціації сільських, селищних та міських рад України щодо необхідності вдосконалення законодавства про місцеві вибори та повернення до мажоритарної виборчої системи (прийнято 16 березня 2007 року). *Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні: доповіді, виступи*: матер. круглого столу (м. Київ, 20 бер. 2007 р.). Київ: Фоліант, 2007. С. 156-157.
263. Зверев Є.О. Міжнародний договір як джерело національного права. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. Київ, 2010. Т. 103. Юридичні науки. С. 41-44.
264. Звіт. Висування та реєстрація кандидатів: ключові проблеми та тенденції. 8 жовтня 2015 р. / Громадянська мережа «Опора». URL: <http://www.oporaua.org/news/8922-zvit-vysuvannja-i-rejestracija-kandydativ-kljuchovi-problemy-ta-tendenciji> (дата звернення 12.12.2016).
265. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III (в редакції від 18.01.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 25.02.2018).
266. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: монография. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. 359 с.
267. З'їзд БПП ухвалив рішення про дострокове припинення повноважень народних депутатів Томенка і Фірсова / Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/politics/1300550-zjizd-bpp-uhvaliv-rishennya-pro-dostrokovye-pripinennya-rovnovajen-narodnih-deputativ-tomenka-i-firsova.html> (дата звернення 03.04.2017).
268. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации. *Журнал российского права*. 2004. № 12. С. 3-9.
269. Зорькин В. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 1(50). С. 69-72.
270. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История, теория, практика: монографическое исследование. Москва: Весь Мир, 1996. 304 с.
271. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / отв. ред. А.В. Иванченко. Москва: Норма, 1999. 856 с.

272. Избирательное право: учеб. пособие / А.С. Прудников и др.; под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. 2-е изд. Москва: Юнити-Дана: Закон и право, 2007. 415 с.
273. Избирательное право России: учебник / В.О. Лучин и др.; под ред. В.О. Лучина. Москва: Юнити-Дана, 2008. 671 с.
274. Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. Москва: Юрайт, 2011. 386 с.
275. Избирательный кодекс Грузии: Органический закон Грузии (неофициальный перевод). Тбилиси, 2008. 135 с.
276. Избирательный кодекс Республики Беларусь (по состоянию на 6 июня 2015 г.). URL: <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/kodeks.pdf> (дата звернення 17.03.2018).
277. Ильенко И.А. Признание результатов выборов недействительными: конституционно-правовая природа и основания применения. Иркутск: Избир. комиссия Иркутской области, 2013. 232 с.
278. Ивановський В.В. Підручник державного права (1909). Глава третя. Організація народного представництва. *Вибори та демократія*. 2011. № 2(28). С. 83-93.
279. Іващук Я., Ковтунець В., Ключковський Ю. Вибірчий процес в Україні. Практичні аспекти: посібник-практикум. Київ: Інститут виборчого права, 2003. 120 с.
280. Ільков О.М. Інститут збору підписів виборців та його правове вдосконалення. *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики* / ред. кол.: М.М. Рябець (голова) та ін. Київ: Центральна виборча комісія, 2001. С. 128-136.
281. Ільченко І.М. Вибірчі права людини в контексті імплементації міжнародних стандартів виборів. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. Київ, 2006. Т. 53: Юридичні науки. С. 185-188.
282. Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства (CDL-AD(2005)043). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії* / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. В 2-х част. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 177.
283. Іщенко О.П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 224 с.
284. Кабрияк Р. Кодификации / пер. с фр. Москва: Статут, 2007. 476 с.
285. Календарний план основних організаційних заходів з підготовки проведення позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 року. URL: http://www.cvk.gov.ua/info/2014/kalendarniy_plan_05_2014.doc (дата звернення 18.09.2017).
286. Калинин С.А. Проблемы использования консолидации при систематизации нормативных правовых актов. *Сучасні проблеми правової системи України: зб. наук. праць міжнар. наук.-практ. конф. (м. Алушта, 29 жовт. – 1 лист. 2009 р.)* / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: Вид-во Європейського університету, 2009. С. 53-55.
287. Калинина И. Право на свободные выборы. *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2000. № 1(30). С. 56-62.
288. Кальченко С.В. Дослідження окремих правових позицій Центральної виборчої комісії під час розгляду виборчих спорів у 2004 р. *Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента*

- України» у редакції 2004 року. Доповіді. Виступи. Матеріали: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Косів, 13-15 трав. 2005 р.). Київ: Фоліант, 2005. С. 196-212.*
289. Кальченко С. Окремі аспекти застосування конституційно-правової відповідальності та цивільно-правової відповідальності під час виборчого процесу. *Вибори та демократія*. 2005. № 4(6). С. 80-85.
290. Кальченко С. Деякі аспекти нормативної регламентації передвиборної агітації через призму рішень судів за наслідками розгляду виборчих спорів. *Вибори та демократія*. 2008. № 1(15). С. 48-57.
291. Кальченко С.В. Європейські стандарти ефективної системи оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 151-164.
292. Кальченко С.В. Адаптація адміністративного процесуального законодавства України, що регулює порядок вирішення справ про виборчі спори, до європейських стандартів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 20 с.
293. Кампо В. Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.)*. Київ: Атіка, 2007. С. 137-142.
294. Карпенко О.Д. Реалізація політичних прав державними службовцями України під час виборчого процесу. *Законодавство України: проблеми вдосконалення: збірник наук. праць*. Вип. 7. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 130-138.
295. Касьяненко Л. Юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві. *Публічне право*. 2014. № 1(13). С. 54-59.
296. Кафарський В.І. Політичні партії та органи правосуддя: проблеми конституційно-правового регулювання. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2009. Вип. 43. С. 180-185.
297. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. Москва: Эксмо, 2007. 512 с.
298. Кельзен Г. Чисте правознавство. З дод.: Проблема справедливості / пер. з нім. Київ: Юніверс, 2004. 496 с.
299. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти (CDL-AD(2004)007rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн.* Київ: Логос, 2009. С. 320-329.
300. Керівні принципи щодо регулювання політичних партій ОБСЄ/БДПІЛ та Венеціанської Комісії (CDL-AD(2010)024). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн.* Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 77-137.
301. Київець О.В. У пошуках міжнародного права: переосмислюючи джерела: монографія. Кам'янець-Подільський: Вид-во «Оіюм», 2011. 480 с.

302. Київець О. Феномен м'якої норми міжнародного права у діяльності міжнародних інституцій. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 1. С. 134-137.
303. Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. Москва: Юридическая литература, 1965. 211 с.
304. Ключковський Ю. Органи управління виборчим процесом: проблеми формування та повноважень. *Проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу*: матеріали семінарів. Київ: ІВП, 2002. С. 16-20.
305. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: законодавче застосування і реалізація. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 лист. 2002 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 41-53.
306. Ключковський Ю. Гарантії виборчих прав громадян та механізми їх реалізації. *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 черв. 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 13-17.
307. Ключковський Ю. Законодавчі бар'єри на шляху запобігання порушенню виборчого законодавства. *Новітні виборчі технології та виборче законодавство*: стенограма «круглого столу» (м. Київ, 31 січ. 2003 р.). Київ: Інститут політики, 2003. С. 13-17, 19.
308. Ключковський Ю.Б. Виступ на комітетських слухання. *Комітетські слухання з питання «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»* (м. Київ, 2 квіт. 2004 р.) / Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Київ: Правова ініціатива, 2004. С. 56–59.
309. Ключковський Ю. Виступ у судовому засіданні Палати у цивільних справах Верховного Суду України. *Вибори та демократія*. 2004. № 2. С. 50-52.
310. Ключковський Ю.Б. Протокол про підрахунок голосів – рішення чи засвідчення дій? *Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року*: зб. матер. до наук.-практ. конф. Київ: Фоліант, 2005. С. 121-127.
311. Ключковський Ю.Б. Характер рішень Центральної виборчої комісії за підсумками розгляду скарг. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 174-200.
312. Ключковський Ю.Б. Основні напрями розвитку виборчого законодавства за роки незалежності України. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 41-57.
313. Ключковський Ю. Про дотримання принципу рівності в умовах мажоритарної виборчої системи. *Вибори та демократія*. 2005. № 2(4). С. 25-26.
314. Ключковський Ю.Б. Як треба змінювати Закон? *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення*. Київ: ФАТА, 2005. С. 97-100.

315. Ключковський Ю.Б. Еволюція територіальної організації загальнонаціональних виборів. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.). Київ: Атіка, 2007. С. 387-395.
316. Ключковський Ю. Проблеми законодавчого регулювання інституту референдуму в Україні. *Вибори та демократія*. 2007. № 1(11). С. 22-29.
317. Ключковський Ю. Інститут референдуму: проблеми доктрини та нормативного регулювання. *Вибори та демократія*. 2009. № 1(19). С. 121-126.
318. Ключковський Ю. Основні положення проекту Виборчого кодексу України. *Вибори та демократія*. 2010. № 2-3(24-25). С. 130-144.
319. Ключковський Ю. Виборчий кодекс як засіб оздоровлення політичної системи та оновлення країни. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2010. № 1(18). С. 70-73.
320. Ключковський Ю.Б. Підходи до кодифікації виборчого законодавства України. *Актуальні питання кодифікації законодавства України*. Вип. 2 / за заг. ред. О.В. Зайчука. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2010. С. 147-154.
321. Ключковський Ю. Принцип загального виборчого права в контексті місцевих виборів. I. Активне виборче право. *Вибори та демократія*. 2010. № 4(26). С. 11-22.
322. Ключковський Ю. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія. Київ: Час Друку, 2011. 132 с.
323. Ключковський Ю. Правові позиції Європейського Суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство. *Право України*. 2011. № 7. С. 23-32.
324. Ключковський Ю.Б. Основні засади розмежування інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 77-82.
325. Ключковський Ю.Б. Юридична відповідальність за виборчі правопорушення. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 208-214.
326. Ключковський Ю.Б. Зміст суб'єктивних виборчих прав. *Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики*: матер. щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19-20 квіт. 2012 р.). У 2-х част. / за заг. ред. В.В. Коваленка. Київ: НАВС, 2012. Ч. 1. С. 17-20.
327. Ключковський Ю. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? *Вибори та демократія*. 2012. № 1(31). С. 23-34.
328. Ключковський Ю. Принцип загального виборчого права в контексті місцевих виборів. II. Пасивне виборче право. *Вибори та демократія*. 2012. № 2(32). С. 9-19.
329. Ключковський Ю. Чи є змішаною виборча система України? *Право України*. 2012. № 3-4. С. 418-424.
330. Ключковський Ю. Деякі проблеми конституційного регулювання виборів. *Право України*. 2012. № 8. С. 86-92.

331. Ключковський Ю. Вибори як інститут представницької демократії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 1. С. 43-48.
332. Ключковський Ю. Гарантії чесних виборів: роль закону і правозастосування. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 1. С. 34-44.
333. Ключковський Ю. Принцип чесних виборів у виборчому праві України. *Право України*. 2013. № 5. С. 165-174.
334. Ключковський Ю.Б. Виборчі комісії як органи державного управління. *Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Львів, 5 квіт. 2013 р.)*. Пленарне засідання / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 94-102.
335. Ключковський Ю. Виступ на круглому столі. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 3(27). С. 19-22.
336. Ключковський Ю. Суверенітет: держави, нації чи народу? *Публічне право*. 2013. № 3(11). С. 14-22.
337. Ключковський Ю. Дотримання європейських демократичних виборчих стандартів під час парламентських виборів 2012 року: законодавчі гарантії і правозастосовна практика. *Парламентські вибори 2012 року в Україні. Наукові дослідження*. Київ: ІПІЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. С. 60-68.
338. Ключковський Ю. Принцип верховенства права і виборче законодавство *Загально-теоретичне правознавство, верховенство права та Україна: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич*. Київ: Дух і літера, 2013. С. 421-441.
339. Ключковський Ю. Критерії публічно-правової дієздатності громадянина // *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2015. Т. 168. Юридичні науки. С. 22-28.
340. Ключковський Ю.Б. Персоніфікований чи політичний вибір: для чого Україні відкриті списки кандидатів. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2015. Вип. 68. С. 113-122.
341. Ключковський Ю.Б. Співвідношення інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації в аспекті принципу вільних виборів. *Виборче право України в контексті європейських демократичних стандартів: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26-27 трав. 2016 р.)*. Київ: СтилоС, 2016. С. 14-27.
342. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права як основа викладання курсу виборчого права. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України: тези доповідей міжнар. наук. конф. (м. Київ, 22-23 черв. 2017 р.)*. / редкол.: І.С. Гриценко та ін. Київ: Прінт-Сервіс, 2017. С. 91-101.
343. Князев С.Д. Принципы российского избирательного права. *Известия вузов. Правоведение*. 1998. № 2. С. 20-31.
344. Князев С.Д. Принципы участия российских граждан в выборах: вопросы правового обеспечения *Известия вузов. Правоведение*. 1999. № 1(224). С. 24-33.
345. Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура *Известия вузов. Правоведение*. 1999. № 3(226). С. 42-54.

346. Князев С.Д. Современное российское избирательное право. Понятие, принципы, источники: монография. Владивосток: Изд-во Дальневосточного государственного университета, 1999. 156 с.
347. Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. Владивосток: Изд-во Дальневосточного государственного университета, 2001. 393 с.
348. Ковалевський М.М. Що таке парламент? (1906). *Вибори та демократія*. 2010. № 2-3(24-25). С. 121-128.
349. Коваленко Є.Г., Маляренко В.Т. Кримінальний процес України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 688 с.
350. Ковальський В.С. Кримінальна відповідальність за порушення виборчих прав громадян: практичний коментар / відп. редактор П.П. Пилипчук. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 48 с.
351. Ковальчук В.Б. Пасивне виборче право громадян та доцільність його обмеження у контексті досвіду парламентських виборів. *Право України*. 2013. № 5. С. 134-143.
352. Ковальчук О. Виборчий процес в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів, 2002. Вип. 37. С. 217-221.
353. Ковальчук О.Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 20 с.
354. Ковальчук О.Б. Законодавче забезпечення виборчого процесу в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. Львів, 2015. Т. 827, № 4. С. 69-73.
355. Ковриженко Д. Удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України в контексті рекомендацій офіційних спостерігачів на виборах Президента України у 2004 році. *Парламент*. 2005. № 4. С. 25-42.
356. Ковтунець В. Адміністрування місцевих виборів. *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 черв. 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 61-62.
357. Ковтунець В. Підготовка членів виборчих комісій з питань організації проведення виборів. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 1(3). С. 25-26.
358. Ковтунець В. Питання правового регулювання участі політичних партій у виборах. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 3(5). С. 44-48.
359. Ковтунець В. Проблеми навчання і підвищення кваліфікації членів виборчих комісій. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 1(25). С. 49-53.
360. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
361. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (в редакції від 07.12.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2747-15> (дата звернення 19.03.2018).
362. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової. Харків: Юдіссей, 2005. 552 с.
363. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev). *Європейський демократичний доробок у галузі*

- виборчого права: *Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 143-176.
364. Кодекс належної практики щодо політичних партій (CDL-AD(2009)002). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 5-76.
365. Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD(2007)008rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 1. С. 530-552.
366. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р. № 8073-X (в редакції від 22.03.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 25.04.2018).
367. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко та ін.; за заг. ред. О.І. Ющика. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 208 с.
368. Козенко Ю. Демократичні принципи права в ролі засобів формування юридичного світогляду особи. *Вибори та демократія*. 2011. № 3(29). С. 39-43.
369. Козлов В.І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 17 с.
370. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 608 с.
371. Козловский А.А. Философско-гносеологические основания законодательных определений. *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы*: матер. междунар. «круглого стола» (г. Черновцы, 21-23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова и др. Нижний Новгород: НПЦ «Юридическая техника», 2007. С. 117-129.
372. Козодой Л.М. Суб'єкти виборчого процесу, які забезпечують реалізацію виборчого права громадян, та законодавче закріплення їх правового статусу. *Вибори Президента України-2004: проблеми забезпечення та захисту виборчих прав громадян України*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 лют. 2005 р.). Київ: Фонд сприяння демократичним виборам, 2005. С. 119-122.
373. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 19 с.
374. Козодой Л. Принцип загального виборчого права: теоретико-конституційний аналіз. *Вибори та демократія*. 2009. № 3(21). С. 4-9.
375. Козюбра М. Правовий закон: проблема критеріїв. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2-3. С. 83-96.
376. Козюбра М.І. Тенденції розвитку джерел прав України в контексті європейських правоінтеграційних процесів. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2004. Т. 26. Юридичні науки. С. 3-8.
377. Козюбра М.І. Юридична відповідальність суб'єктів виборчого процесу: проблема видів та аспектів. *Відповідальність за порушення виборчого законодавства та*

шляхи вдосконалення суміжного законодавства: матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 лист. 2005 р.). Київ: Фоліант, 2005. С. 13-16.

378. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика. *Українське право*. 2006. № 1(19). С. 15-23.
379. Козюбра М.І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2007. Т. 64. Юридичні науки. С. 3-9.
380. Козюбра М. Принцип верховенства права і реформа виборчої системи. *Вибори та демократія*. 2008. № 4(18). С. 84-87.
381. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи. *Право України*. 2010. № 3. С. 6-18.
382. Козюбра М.І. Верховенство права і соціалізація держав. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2010. Т. 103. Юридичні науки. С. 3-8.
383. Козюбра М.І. Загальнотеоретичне правознавство: проблеми модернізації. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 17-55.
384. Козюбра М.І. Праворозуміння: плюралізм підходів та можливості їх поєднання. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 187-211.
385. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 271-328.
386. Козюбра М.І. Теорія юридичної аргументації: історія становлення, стан і перспективи у вітчизняній юриспруденції. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 559-582.
387. Козюбра М.І. Дотримання вимог верховенства права – запорука забезпечення виборчих прав громадян та потреб суспільства. *Виборче право України в контексті європейських демократичних стандартів*: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26-27 трав. 2016 р.). Київ: СтилоС, 2016. С.7-13.
388. Козюбра М. Судова правотворчість: аномалія чи іманентна властивість правосуддя. *Вісник Верховного Суду України*. 2017. № 3(199). С. 8-13.
389. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.
390. Козюбра М.І., Погребняк С.П., Цельєв О.В., Матвєєва Ю.І. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.
391. Колесников О.В. Перші вибори старост в об'єднаних територіальних громадах України: проміжні підсумки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 2(34). С. 62-69.
392. Колісник В.П. Головні пріоритети Конституції України і проблема визначення місця проживання особи. *Проблеми законності*. Харків, 2008. Вип. 99. С. 45-52.

393. Колісник В. Сутність конституціоналізму, конституційна доктрина та головні підходи до визначення конституційного ладу. *Вісник Конституційної асамблеї*. 2013. № 2-4. С. 17-37.
394. Коліушко І. Як модернізувати Україну? Сценарій прискорення суспільного розвитку. *Юридичний вісник України*. 2011. 20-26 серп. (№ 33(841)). С. 6-7.
395. Колодій А.М. Принципи права України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
396. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 336 с.
397. Коломоєць Т. Адміністративне процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 27-34.
398. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. Москва: Норма: Инфра-М, 2010. 384 с.
399. Колюшин Е.И. Концепция модернизации избирательного и связанного с ним законодательства. *Вестник Московского университета. Серия 11: Право*. 2010. № 1. С. 68-78.
400. Колюшин Е.И. Конституционно-правовые проблемы избирательного права. *Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сборник науч. трудов*. Харьков: Право, 2012. С. 109-131.
401. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування / Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. *Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: науково-практичний посібник / упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев; за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова*. Київ: Крамар, 2003. С. 256-271.
402. Коментар до Конституції України / редкол.: В.Ф. Опришко (голова) та ін. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. 376 с.
403. Коментар до Конституції України. 2-е вид., випр. і допов. / редкол.: В.Ф. Опришко (голова) та ін. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 412 с.
404. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. М.І. Ставнійчук, М.І. Мельника. Київ: Атіка, 2002. 384 с.
405. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / В.В. Ільков та ін.; за заг. ред. А.І. Мартинюка. Київ: Юридична думка, 2006. 704 с.
406. Комментарий к Кодексу «О выборах в Кыргызской Республике» / С.И. Иманбаев и др. Бишкек: Юристы Кыргызстана, 2004. 454 с.
407. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. *Международные избирательные стандарты: сборник документов*. Вып. второй / отв. ред. В.И. Лысенко. Москва: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. С. 554-569.
408. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: український переклад. *Право України*. 2010. № 10. С. 215-225.

409. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення 16.06.2017).
410. Конончук С. Непрямі вибори в європейських демократіях. Київ: Агентство «Україна», 2010. 64 с.
411. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. Москва: Норма, 2005. 896 с.
412. Конституционное право России: учебник / под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. 3-е изд., перераб. и доп.. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 767 с.
413. Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». *Қазақстан Республикасындағ сайлау туралы*. Астана: Жарқын Ко ЖШС, 2011. С. 117-232.
414. Конституция Греции. *Конституции государств Европы*: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 646-696.
415. Конституция Ирландии от 29 декабря 1937 года. *Конституции государств Европы*: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 785-816.
416. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/constitutsiya-respubliki-belarus> (дата звернення 12.09.2017).
417. Конституция Республики Болгария от 12 июля 1991 года. *Конституции государств Европы*: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 394-422.
418. Конституция Республики Исландия. *Конституции государств Европы*: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 17-28.
419. Конституция Республики Казахстан. URL: <http://www.parlam.kz/ru/constitution> (дата звернення 12.09.2017).
420. Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. *Конституции государств Европы*: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 308-316.
421. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. URL.: http://www.gov.kg/?page_id=263 (дата звернення 12.09.2017).
422. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru> (дата звернення 12.09.2017).
423. Конституційне право України: академічний курс: підручник: у 2-х т. / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Юридична думка, 2006. Т. 1. 544 с.
424. Конституційне право України: підручник / за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. Київ: Український центр правничих студій, 1999. 376 с.
425. Конституційне право України: підручник / за ред.. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ: ІнЮре, 2002. 544 с.

426. Конституційне право України: підручник / за ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2010. 416 с.
427. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні: монографія / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2008. 252 с.
428. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики: монографія / В.Ф. Погорілко та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.
429. Конституція Італійської Республіки. *Конституції зарубіжних країн* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін та ін.; за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків: ФІНН, 2009. С. 135-157.
430. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
431. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. / Верховна Рада України. Офіційне видання. Київ: Парламентське вид-во, 2006. 160 с.
432. Конституція України від 28.06.1996 р. (в редакції від 30.09.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 22.04.2018).
433. Конституція України. Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов та ін.; ред. кол.: В.Я. Тацій та ін. Харків: Право; Київ: ІнЮре, 2003. 808 с.
434. Конституція України. Науково-практичний коментар / О.Ф. Андрійко та ін.; ред. кол.: В.Я. Тацій та ін. 2-е вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
435. Конституція України. Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка / упор. В.Г. Рубан. Київ: Наукова думка, 2006. 210 с.
436. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата звернення 23.10.2017).
437. Конституція Французької Республіки. *Конституції зарубіжних країн* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін та ін.; за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків: ФІНН, 2009. С. 47-68.
438. Концепція Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України): проект / Комітет виборців України. Київ: Факт, 2000. 54 с.
439. Копиленко О.Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: монографія. Київ: Таксон, 2002. 342 с.
440. Корнеєв А., Шаповал Т. Конституційно-правовий інститут виборів і суб'єктивні виборчі права громадян (можливості удосконалення). *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 4(14). С. 39-45.
441. Корнієнко М. Місцеві вибори: порядок змінено, проблеми залишаються. *Вибори та демократія*. 2005. № 4(6). С. 4-7.
442. Костицька І. Політико-правова природа народного представництва. *Право України*. 2006. № 10. С. 9-14.
443. Костицька І.О. Політико-правова природа представницьких органів влади. *Соціологія права*. 2011. № 1. С. 44-47.

444. Костицький В.В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права*. 2011. № 2. С. 3-6.
445. Костишин Р.В. Поняття та зміст принципів передвиборчої агітації. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2006. Вип. 34. С. 192-198.
446. Кофман Б.Я. Теоретические и нормативные подходы к дефинитивному определению и структурной характеристике международных избирательных стандартов (окончание). *Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 1. С. 75-84.
447. Кофман Б.Я. Сприйняття національним законодавством України міжнародних виборчих стандартів. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. Маріуполь, 2011. Вип. 2. С. 100-111.
448. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 22 с.
449. Кочубей Л.О. Виборчі технології: політологічний аналіз (на прикладі виборів до парламенту сучасної України): монографія. Київ: Юридична думка, 2006. 280 с.
450. Кравцова Т.М., Венгер Ю.В. Щодо питань адаптації законодавства України у сфері стандартизації до норм Європейського Союзу. *Адаптація законодавства України до права Європейського Союзу*. 2016. № 1. С. 20-25.
451. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник. 6-те вид., випр. і доп. Київ: Атіка, 2009. 608 с.
452. Кравченко В., Мосьондз С. Вибір муніципальної виборчої системи як питання політичної доцільності. *Вибори та демократія*. 2005. № 2(4). С. 11-14.
453. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 672 с.
454. Кравченко В.В., Пухтинський М.О. Закон України «Про вибори народних депутатів України». Науково-практичний коментар. Київ: Ін Юре, 1998. 192 с.
455. Кравченко І. Місце та призначення Пенсійного фонду України в системі державних органів. *Публічне право*. 2013. № 2(10). С. 105-109.
456. Кравчук В. Визначення сфери застосування інституту юридичної особи. *Право України*. 1998. № 4. С. 74-77.
457. Кресіна І., Ярош О. Реформування виборчої системи України: гендерні аспекти. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 2(8). С. 45-52.
458. Кривцова І. Європейські стандарти судочинства: деякі теоретико-методологічні зауваження. *Юридичний вісник*. 2010. № 1. С. 53-58.
459. Кримінальна відповідальність за порушення виборчих і референдних прав / П.П. Андрушко та ін.; за заг. ред. В.П. Тихого. Харків: Кроссруд, 2008. 344 с.
460. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / М.І. Бажанов та ін.; за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Київ; Харків: Юрінком Інтер; Право, 2002. 416 с.
461. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III (у редакції від 14.03.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 03.04.2018).

462. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI (у редакції від 22.03.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення 03.04.2018).
463. Криса Т. Виборча комісія як суб'єкт владних повноважень. *Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична*. Львів, 2010. Вип. 51. С. 143-148.
464. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 560 с.
465. Кузнецова О. Роль правових позицій Конституционного Суда РФ в реализации принципа равного пассивного избирательного права граждан России. *Власть*. 2012. № 2. С. 113-117.
466. Кузнецова Н. Верховенство права і правозаконність. *Юридичний журнал*. 2005. № 11(41). С. 112-113.
467. Кузьменко О.В. Взаємообумовленість та взаємозалежність змісту адміністративного процесу та адміністративної процедури від предмета адміністративного права. *Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції*: збірник наук. статей / відпов. ред. М.І. Цуркан, спец. ред. М.І. Смокович. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 69-79.
468. Кутафин О.Е. Российский конституционализм: монография. Москва: Норма, 2008. 544 с.
469. Лавринович О. Проблема недійсності виборів. *Право України*. 2000. № 6. С. 84-85.
470. Лавринович О.В. Законодавче врегулювання вирішення спорів під час виборчих кампаній. *Законодавство України: проблеми вдосконалення*: збірник наук. праць. Вип. 7. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 104-118.
471. Лавринович О.В. Виборче право України та право виборців в Україні. *Парламентська реформа: теорія та практика*: збірник наук. праць. Вип. 6. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 125-135.
472. Лавринович О.В. Виборче законодавство України та проблеми його вдосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2001. 16 с.
473. Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений. 1905 г. *Литература и жизнь*: електрон. вид. URL: http://dugward.ru/library/hxvek/lazarevskiy_narodn_pred.html (дата звернення 22.03.2017).
474. Лазарев А.А. Конституційно-правовий статус вищих виборчих органів в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.
475. Лазніков В.М. Передвиборна агітація: проблеми визначення та обмеження. *Вибори Президента України-2004: проблеми забезпечення та захисту виборчих прав громадян України*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 лют. 2005 р.). Київ: Фонд сприяння демократичним виборам, 2005. С. 219-222.
476. Лазор О.Д., Лазор А.О. Проблема актуалізації демократичних принципів у виборчому законодавстві України. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.). Київ: Атіка, 2007. С. 163-184.

477. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России: монография. Москва: Норма, 1999. 304 с.
478. Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США: монография. Москва: РЦОИТ, 2004. 144 с.
479. Лемак В., Попович Т. Державний режим як теоретико-правова категорія (поняття, критерії для видової класифікації). *Публічне право*. 2014. № 4(16). С. 177-182.
480. Ленгер Я. Виборчі права внутрішньо переміщених осіб в Україні: колізійні питання та можливі шляхи їх усунення. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. Вип. 1. С. 19-25.
481. Лисенков С.Д. Основи конституційного процесуального права: навч. посібник. Київ: Юрисконсульт, 2007. 270 с.
482. Лихова С.Я. Злочини проти громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина за Кримінальним кодексом України (теоретико-правове дослідження): автореф. дис... д-ра юрид. наук. Київ, 2006. 39 с.
483. Лінецький С. Політичні партії України та проблема запровадження нової виборчої системи. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 11. С.63-65.
484. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ (в редакції від 10.03.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852> (дата звернення 25.02.2018).
485. Ломанн Г., Госепат Ш. Вступ. *Філософія прав людини* / за ред. Ш. Госепата, Г. Ломанна; пер. з нім. 2-ге вид. Київ: Ніка-Центр, 2012. С. 15-31.
486. Луговий І.О. Міжнародно-правові стандарти виборів та їх реалізація в національному законодавстві. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 2. С. 111-114.
487. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: БЕК, 2001. 432 с.
488. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: БЕК, 2001. 456 с.
489. Луць В.В. Строки і терміни у цивільному праві: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 320 с.
490. Лысенко В.И., Головин А.Г. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / под общ. ред. В.Е. Чурова. Москва: МедиаПресс, 2009. 528 с.
491. Лысенко В.И., Евланов И.А. Предисловие. *Международные избирательные стандарты*: сборник документов. Вып. 2 / отв. ред. В.И. Лысенко. Москва: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. С. 20-34.
492. Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации. *Государство и право*. 2010. № 7. С. 46-54.
493. Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права / отв. ред. А.К. Кравцов. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2006. 352 с.
494. Мазур Ю. Деякі підсумки виборчої кампанії чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2010 року. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2011. № 1(20). С. 72-90.

495. Майборода О.М. Модель виборчої системи і політична відповідальність депутата: проблема взаємозалежності. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України*. Київ, 2008. Вип. 38. С. 45-56.
496. Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 1(50). С. 62-68.
497. Майола Дж., Майер-Резенде М. Регулювання діяльності засобів масової інформації під час виборів. Київ: КІМ, 2008. 84 с.
498. Макаренко Л.А. Деякі питання теорії норм парламентського виборчого права України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 черв. 2001 р.) / ред. кол.: С.Б. Гавриш, В.Ф. Опришко (співгол.) та ін.* Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 554-556.
499. Макаренко Л.Г., Лотоцький В.А. Перспективи розвитку співпраці з міжнародними організаціями в авіаційній галузі. *Проблеми системного підходу в економіці: електрон. наук. фахове вид.* 2011. № 3. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2011_3/Makarenko_311.htm (дата звернення 3.05.2017).
500. Макарцев А.А. Проблемы конституционно-правовой институционализации многостепенных выборов в российском избирательном праве. *Государство и право*. 2010. № 5. С. 90-93.
501. Максакова Р.М. До питання про активні виборчі права іноземців та військово-службовців на місцевих виборах в Україні. *Правова держава*. Київ, 2003. Вип. 14. С. 590-594.
502. Максакова Р.М. Выборы до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 17 с.
503. Максакова Р. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 2(4). С. 86-91.
504. Максакова Р.Н. Осуществление активного избирательного права лицами, находящимися в местах лишения свободы, по законодательству Украины, стран Европейского Союза, СНГ и Балтии: проблемы конституционно-правового регулирования. *Elections in Europe*. 2009. Vol. 5. P. 65-67.
505. Максакова Р.М. Основні форми реалізації установчої влади: Україна та зарубіжний досвід. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 374-378.
506. Максакова Р. Право громадян брати участь у виборах та референдумах в Україні: проблеми реалізації. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 1(25). С. 43-48.
507. Малишко М.І. Кодифікація виборчого законодавства з урахуванням досвіду президентських виборів 2004 року. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.)*. Київ: Атіка, 2005. С. 109-111.
508. Мальшева А. Обзор дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 1(50). С. 209-215.
509. Мамедов Н. Анализ некоторых аспектов правового регулирования принципов формирования органов выборных властей. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2011. Вип. 60. С. 288-297.

510. Мартинюк Р. Органи конституційної юрисдикції в системі вищих органів держави. *Публічне право*. 2017. № 1(25). С. 83-91.
511. Марцеляк О. Вітчизняне і зарубіжне виборче законодавство: стан та перспективи розвитку. *Вибори та демократія*. 2006. № 4(10). С. 52-57.
512. Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика: навч. посібник. Харків: Прометей-Прес, 2008. 636 с.
513. Марцеляк О. Принципи виборів народних депутатів України (еволюція загально-теоретичної та конституційної доктрини). *Проблеми сучасного українського конституціоналізму: збірка наук. праць на пошану Леоніда Юзькова / заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк*. Київ: Логос, 2008. С. 107-114.
514. Марцеляк О. Виборче право: сучасне розуміння і сутність. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 12-18.
515. Марцеляк О.В. Конституційно-правова відповідальність за порушення законодавства про вибори народних депутатів України: проблеми теорії та практики. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 165-184.
516. Марцеляк О. Конституційні засади виборчого права України (загально-теоретична характеристика). *Право України*. 2013. № 5. С. 38-45.
517. Марцеляк О.В, Марцеляк С.М. Природа й види цензів у виборчому праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Право*. Ужгород, 2015. Вип. 33, т. I. С. 79-93.
518. Марцеляк С.М. Засади виборів народних депутатів України: конституційно-правове регулювання і правозастосовна практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2014. 20 с.
519. Масловская М.В. Избирательный процесс и иные разновидности правовой формы деятельности. *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 8. С. 23-26.
520. Матвеева Ю.І. Принцип правової визначеності: історичні підходи та сучасне розуміння. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2011. Т. 116. Юридичні науки. С. 29-31.
521. Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998. 23 с.
522. Матеріали до доповіді Голови Верховної Ради України «Про стан законодавства в Україні» / Верховна Рада України. Київ, 2002. 175 с.
523. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant4.shtml (дата звернення 08.10.2017).
524. Мейер Г. Избирательное право. Общая часть. Москва: Изд. В.М. Саблина, 1906. 247 с.

525. Мельник М. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мельниченко проти України»: правові проблеми виконання. *Вибори та демократія*. 2005. № 4(6). С. 47-51.
526. Мельник М.І. Кримінальна відповідальність за злочини проти виборчих прав. Київ: Атіка, 2005. 144 с.
527. Мельник М. Проблеми організації підготовки та проведення парламентських і місцевих виборів 2006 року. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 3(5). С. 24-29.
528. Мельник О.В. Організація роботи виборчих комісій: деякі проблеми законодавчого регулювання. *Юридична наука*. 2011. № 1(1). С. 65-69.
529. Мельник О.В. Передумови та перешкоди кодифікації виборчого законодавства України. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 51-56.
530. Мерсель И. Роспуск политических партий: проблема обеспечения внутрипартийной демократии. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 2(59). С. 105-121.
531. Методичний посібник для членів дільничних виборчих комісій / М. Ставніччук та ін.; редкол.: Я.В. Давидович (голова) та ін. Київ: Атіка, 2006. 591 с.
532. Мигидина М.В. Создание правовых стандартов в миграционной сфере. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наук. праць / за ред. С.В. Ківалова, Ю.С. Шемшученка; упор. Х.Н. Бехруз, О.В. Кресін, Ю.Ю. Акіменко. Одеса: Фенікс, 2013. С. 189-191.
533. Миронов Н. Правовой анализ выборов Президента Украины. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 1(50). С. 44-49.
534. Миронов Н. Международные избирательные стандарты и российские выборы. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 4(53). С. 67-78.
535. Миронов Н. Аргентинская демократия в поисках новой двухпартийности (обзор президентских и парламентских выборов 2007 года). *Сравнительное конституционное обозрение*. 2008. № 1(62). С. 24-45.
536. Михеева В.И. Избирательный залог в современном российском законодательстве о выборах. *Современное конституционное обозрение*. 2009. № 3(70). С. 123-127.
537. Мицик В. Співвідношення міжнародного і внутрідержавного права: теорія і практика. *Український часопис міжнародного права*. 2013. № 2. С. 5-12.
538. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення 25.02.2018).
539. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів: збірник публікацій Артиклю 19 / за ред. Т. Шевченка, Т. Олексюк. Київ: Фенікс, 2008. 224 с.
540. Міжнародні стандарти фінансової звітності. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=92410&cat_id=92408 (дата звернення 25.02.2018).
541. Мікула О. Порядок формування, склад і структура Галицького крайового сейму. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів, 2002. Вип. 37. С. 121-125.

542. Міненко О. Виборчі комісії: проблеми формування та організації роботи. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 4(6). С. 60-66.
543. Мірошниченко Ю.Р. Міжнародні стандарти гарантування виборчих прав і свобод громадян у контексті підготовки нового закону про вибори народних депутатів України. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 142-151.
544. Мірошниченко Ю.Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: монографія. Київ: Фенікс, 2012. 360 с.
545. Мойсієнко В. Нормативно-правове закріплення підстав і порядку визнання виборів недійсними у законодавстві України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 3(27). С. 34-39.
546. Молдован В.В., Молдован А.В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 400 с.
547. Монастирський Д.А. Стабільність закону: поняття, сутність та фактори забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.
548. Моніторинг законодавства України щодо регулювання виборів Президента України та місцевих виборів. *Бюлетень моніторингу законодавства України / за заг. ред. В.О. Зайчука*. Вип. 2. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2010. С. 6-33.
549. Москальчук К.М. Зміст суб'єктивного права особистості (на матеріалах права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород, 2015. Вип. 30, т. 1. С. 88-91.
550. М'яловицька Н. Особливості виборів в унітарних державах Європи, які мають у своєму складі автономні утворення. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 3(5). С. 56-62.
551. М'яловицька Н. Виборчі системи: досвід європейських держав. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 1(11). С. 61-67.
552. Наблюдение за выборами: методическое пособие / сост. Е.В. Мишанова; отв. ред. Г.В. Голосов. 2-е изд., исправ. и доп. Санкт-Петербург: Центр «Геликс», 2010. 112 с.
553. Навчання організаторів виборів. Досвід Республіки Молдова. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2012. № 3(24). С. 8.
554. Наливайко Л.Р. Принцип правової держави як принцип державного ладу України. *Соціологія права*. 2011. № 2. С. 35-43.
555. Народний суверенітет в Україні в контексті класичного конституціоналізму / В.М. Кампо та ін. Київ: Парламентське вид-во, 2005. 204 с.
556. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України / А.Г. Ярема та ін.: в 4 т. Київ: А.С.К.; Севастополь: Інститут юридичних досліджень, 2004. Т. 1. 928 с.

557. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / Н.В. Богашева та ін.; за ред. Ю.Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2006. 680 с.
558. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / Н.В. Богашева та ін.; за ред. Ю.Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 408 с.
559. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 720 с.
560. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 4-е вид., переробл. та доповн. Київ: Юридична думка, 2007. 1184 с.
561. Невзоров І.Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 19 с.
562. Нельга О.В. Правове регулювання та основні напрями вдосконалення процесу ведення агітації під час виборів народних депутатів України. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м.Київ, 13-15 лист. 2003 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 296-305.
563. Нельга О. Виборчі закони України у контексті деяких сучасних суспільно-політичних практик. *Вибори та демократія*. 2006. № 3(9). С. 77-82.
564. Нерсесянц В.С. Философия права: учебник. Москва: Инфра-М Норма, 1997. 652 с.
565. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. Москва: Норма Инфра-М, 2002. 552 с.
566. Нестерович В.Ф. Выборче право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2017. 504 с.
567. Нечипоренко Т.В. Информационное обеспечение выборов – институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Москва, 2010. 27 с.
568. Николина К.В. Теоретичний аналіз співвідношення процедурних та матеріальних норм права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 40-43.
569. Ніколаснко Н.О. Адміністративний ресурс: політико-правові проблеми протидії в сучасній політичній практиці. Миколаїв: Вид-во Миколаївського національного університету ім. В.О. Сухомлинського, 2011. 392 с.
570. Новітнє вчення про тлумачення правових актів: навч. посіб. / В.Г. Ротань та ін.; відп. ред., кер. авт. кол. В.Г. Ротань. Харків: Право, 2013. 752 с.
571. Нойманн О. Німецький Бундесрат як інститут представництва інтересів земель: особливості формування та повноваження. *Вибори та демократія*. 2009. № 1(19). С. 58-64.
572. Нудненко Л.А. К вопросу о понятии и субъектах пассивного избирательного права. *Государство и право*. 2014. № 3. С. 5-14.

573. Нудненко Л.А. Некоторые проблемы соблюдения принципа равного избирательного права при регистрации кандидатов в депутаты. *Государство и право*. 2016. № 5. С. 46-55.
574. О внесении изменений в Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: Постановление ЦИК РФ от 19 апреля 2017 г. № 80/696-7. URL: http://cikrf.ru/law/decree_of_ses/2017/04/19/80-696-7.html (дата звернения: 17.04.2018).
575. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2014/02/26/gosduma-dok.html> (дата звернения: 17.04.2018).
576. О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: Конституционный Закон Кыргызской Республики от 02.07.2011 г. № 68. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru> (дата звернения: 17.04.2018).
577. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (состоянием на 02.05.2012 г.). URL: http://cikrf.ru/law/federal_law/zakon_19.html (дата звернения: 17.04.2018).
578. О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий: Постановление ЦИК РФ от 17.02.2010 г. № 192/1337-5. URL: http://cikrf.ru/law/decree_of_ses/2010/02/17/Zp101337.html (дата звернения: 17.04.2018).
579. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (с изменениями на 23.05.2015 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901792270.4> (дата звернения: 17.04.2018).
580. О поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»: Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ. URL: <https://rg.ru/2008/12/31/konstitucia-popravki-dok.html> (дата звернения: 17.04.2018).
581. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/07/poryadok-dok.html> (дата звернения: 17.04.2018).
582. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. URL: http://cikrf.ru/law/federal_law/zakon_02_67fz_n/zakon_02_67_full.html (дата звернения: 17.04.2018).
583. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: сборник документов в тематическом порядке: в 2-х т. Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2011 Т. I. 365 с.
584. Окрема думка судді М.Д. Савенка до рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8824> (дата звернення 17.04.2018).
585. Окрема думка судді В.І. Шишкіна до рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012. URL: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=173889> (дата звернення 17.04.2018).

586. Окрема ухвала Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. *Вибори та демократія*. 2004. № 2. С. 41-43.
587. Окружні виборчі комісії територіальних виборчих округів. Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 р. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp001> (дата звернення 17.04.2018).
588. Олійник А.Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.). Київ: Атіка, 2007. С. 242-246.
589. Онишко Є. Європейські правові стандарти: способи та рівні впровадження (теоретичні аспекти). *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матер. XV регіональної наук.-практ. конф. (м. Львів, 4-5 лют. 2009 р.). Львів, 2009. С. 29-30.
590. Онишко Є. Сучасний стан системи законів України крізь призму європейських правових стандартів. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матер. XVI регіональної наук.-практ. конф. (м. Львів, 8-9 лют. 2010 р.). Львів, 2010. С. 31-32.
591. Оніпко О.Ф., Хомовненко М.Г. Захист прав виборців у процесі збору підписів. *Вибори Президента України-2004: проблеми забезпечення та захисту виборчих прав громадян України*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 лют. 2005 р.). Київ: Фонд сприяння демократичним виборам, 2005. С. 205-208.
592. Оніщенко Н. Юридичний процес як форма правової діяльності. *Право України*. 2002. № 7. С. 7-13.
593. Оніщенко Н.М. Права і свободи людини у контексті дії та дієвості права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2009. Вип. 43. С. 3-9.
594. Оніщенко Н. Принципи верховенства права та верховенства закону: взаємодоповнення, взаємообумовленість, взаємозбагачення чи взаємовиключення? *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 16-22.
595. Оніщенко Н.М., Матвієнко О.В. Гендерні правовідносини: поняття, сутність, природа та значення. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2006. Вип. 33. С. 90-96.
596. Оніщук М.В. Україні потрібен виборчий кодекс. *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення*. Київ: ФАТА, 2005. С. 103-104.
597. Оніщук М. Доктрина конституційної перебудови: завдання та напрями реформ. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 103-109.
598. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 18 апреля 2000 г. № 47-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 23-26.
599. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. № 234-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 121-124.

600. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 21 февраля 2002 г. № 27-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 228-232.
601. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 215-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 388-394.
602. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 10 июля 2003 г. № 264-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 436-438.
603. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 457-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 486-489.
604. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 299-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 39-43.
605. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 24 января 2006 г. № 40-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 246-249.
606. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 16 января 2007 г. № 160-О-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 333-339.
607. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 845-О-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 450-453.
608. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 453-459.
609. Опришко В.Ф. Проблеми парламентського реформування як складової державно-правової реформи в Україні. *Парламентська реформа: теорія та практика*: зб. наук. праць. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. Вип. 6. С. 50-74.
610. Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. 185 с.
611. Осадчук К.О. Державна влада та її поділ: до перспектив виділення нетипових гілок влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород, 2014. Вип. 29, т. 1. С. 96-100.

612. Осминин Б.И. Конституционные принципы и взаимодействие международного и внутригосударственного права. *Журнал российского права*. 2014. № 5(209). С. 105-117.
613. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.
614. Основи вітчизняного парламентаризму: підручник: у 2-х т. / за заг. ред. В.А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2012. Т. 1. 408 с.
615. Основный закон Федеративной Республики Германии. *Конституції зарубіжних країн* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін та ін.; за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків: ФІНН, 2009. С. 83-122.
616. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н.С. Бондаря к Постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П. *Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 167-184.
617. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н. Ведерникова к Постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П. URL: http://cikrf.ru/law/decrees_of_court/pesolut26.html (дата звернення 12.04.2018).
618. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации А.Л. Кононова к Постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П. *Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 58-62.
619. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 2012 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746?download=true> (дата звернення 12.04.2018).
620. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами Президента України 2010 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/67844?download=true> (дата звернення 12.04.2018).
621. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 2014 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/133441?download=true> (дата звернення 12.04.2018).
622. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за позачерговими виборами Президента України 2014 р. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/120961?download=true> (дата звернення 12.04.2018).
623. Очерки по истории выборов и избирательного права / под ред. Ю.А. Веденева, Н.А. Богодаровой. Калуга; Москва: Символ, 1997. 388 с.
624. Павліковський В. Правова охорона конституційних прав і свобод людини і громадянина (порівняльний аналіз). *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер.наук.-практ. конф. (м.Київ, 24 черв. 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 68-72.

625. Паломбелла Дж. Особенности глобального права и взаимодействие различных правопорядков. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 6(91). С. 28-55.
626. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.
627. Панкевич І. Імперативізація парламентського мандату в Україні та інших європейських державах (порівняльно-правовий аналіз). *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів, 2010. Вип. 50. С. 118-126.
628. Панкевич І. Реалізація активного виборчого права в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Публічне право*. 2014. № 3(15). С. 15-22.
629. Панкевич І.М. Традиція виборності влади в Україні: монографія. Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 488 с.
630. Парламентаризм: реєстр термінів і понять / авт.-упор.: О.Л. Копиленко та ін.; за ред. О.Л. Копиленка. Київ: К.І.С., 2012. 512 с.
631. Парламентські слухання «Реформування законодавства України про місцеві вибори в інтересах територіальних громад» (м.Київ, 12 трав. 2010 р.). Стенограма. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1205110.htm (дата звернення 12.08.2017).
632. Пархоменко Н.М. Кодифікація законодавства України: історія, стан та перспективи. *Проблеми вдосконалення та кодифікації законодавства України на сучасному етапі*: матер. всеукр. наук. конф. молодих вчених (м. Київ, 11 квіт. 2012 р.). Київ: Юридична думка, 2012. С. 12-16.
633. Пасенко Л.В. Роль політичних партій у формуванні дільничних виборчих комісій в умовах пропорційної системи виборів. *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м.Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.). Київ: Атіка, 2007. С. 334-341.
634. Пачолай П. Необхідність розвитку українського виборчого законодавства. *Вибори та демократія*. 2008. № 1(15). С. 85-87.
635. Перепелиця С.І. Кримінальне провадження у формі приватного обвинувачення. Харків: Право, 2015. 184 с.
636. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посіб. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.
637. Перепелюк В.Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право: навч. посіб. Чернівці: Рута, 2004. 350 с.
638. Петришин О. Верховенство права як принцип дії права. *Українське право*. 2006. № 1(19). С. 49-57.
639. Петришин О. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 24-35.
640. Пилипишин В.П. Система принципів виборчого права: теоретичний та практичний аспекти аналізу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 3(77). С. 122-131.
641. Пилипишин В.П. Принципи виборчого права України: теорія і практика забезпечення: автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.

642. Писаренко А. Захист виборчих прав громадян, які балотуються у кандидати на посаду сільських, селищних, міських голів. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 1(3). С. 49-49.
643. Погорілко В.Ф. Електорат. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Т. 2: Д-Й. Київ: Українська енциклопедія, 1999. С. 353.
644. Погорілко В.Ф. Теоретичні проблеми виборчої системи в Україні по виборах народних депутатів України. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м.Київ, 13-15 лист. 2003 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 35-40.
645. Погорілко В.Ф. Вибори народних депутатів України – ключовий процес державотворення і правотворення. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2005. № 1. С. 38-41.
646. Погорілко В.Ф., Ісаєва Н.К., Костецька Т.А. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України». К.: Парламентське вид-во, 2004. 84 с.
647. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Актуальні проблеми розвитку конституційного законодавства України. *Правова держава*. Київ, 2003. Вип. 14. С. 115-134.
648. Погорілко В.Ф., Чижиковський В.С. Поняття виборчого процесу та його загальна характеристика. *Вісник Запорізького державного університету. Юридичні науки*. 2003. № 1. С. 47-50.
649. Погребняк С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 1(44). С. 26-36.
650. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.
651. Погребняк С. Загальні принципи права як джерела права. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 1(64). С. 14-25.
652. Погребняк С.П. Общие принципы права (сравнительно-правовой аспект). *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: зб. наук. праць / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін.; упор. О.В. Кресін, І.М. Ситар. 2-е вид., випр. і доп. Львів, Київ: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 284-287.
653. Подорожна Т.С. Законодавчі дефініції: поняття, структура, функції: монографія. Львів: ПАІС, 2009. 196 с.
654. Позачергові вибори народних депутатів України 2014 р. Виборчий список. Партія «Блок Петра Порошенка». URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/WP406?PT001F01=910&pf7171=202> (дата звернення 12.03.2018).
655. Позачергові вибори народних депутатів України 2014 р. Виборчий список. Політична партія «Об'єднання "Самопоміч"». URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/WP406?PT001F01=910&pf7171=185> (дата звернення 12.03.2018).
656. Позачергові вибори народних депутатів України 2014 р. Виборчий список. Радикальна партія Олега Ляшка. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/WP406?PT001F01=910&pf7171=144> (дата звернення 12.03.2018).
657. Полевий В. Деякі аспекти співвідношення свободи та відповідальності в діяльності політичних партій в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 2(8). С. 53-57.

658. Політико-правові стандарти ЄС і напрями вдосконалення моделі модернізації сучасної України: наукова записка / В.П. Горбатенко та ін.; відпов. ред. В.П. Горбатенко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 108 с.
659. Поліщук Г.Б. Місце та значення юридичної техніки в процесі кодифікації законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 70-73.
660. Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации (в редакції на 19 лютого 2014 р.). URL: http://www.cikrf.ru/izbiratel/normakt/pol_uchet.html (дата звернення 12.03.2018).
661. Полянський Т.Т. Зловживання правом (загальнотеоретичне дослідження): монографія. Київ: Редакція журналу «Право України»; Харків: Право, 2013. 376 с.
662. Пономарьов С.М. Механізм реалізації конституційного права на об'єднання в громадські організації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.
663. Пономарьова Г., Лук'янов Д. Правова оцінка застосування загороджувального бар'єра в пропорційній виборчій системі. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2005. № 2. С. 53-57.
664. Порадник координатора виборчої дільниці / упор.: Н. Богашева, Ю. Ключковський, Л. Колісецька. Київ: Народний Союз «Наша Україна», 2007. 67 с.
665. Посібник для членів окружних виборчих комісій з питань застосування законодавства про вибори Президента України / Л. Войтик та ін. Київ: ЦВК, 2009. 303 с.
666. Посібник зі статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини / Рада Європи, Європейський суд з прав людини, 2016. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_UKR.pdf (дата звернення 12.03.2017).
667. Пospelова І.М. Конституційно-правове регулювання передвиборної агітації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 20 с.
668. Постанова Верховного Суду від 27 квітня 2018 р. у справі за позовом Бучик Л.В. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73700613> (дата звернення 12.05.2018).
669. Постанова Вищого адміністративного суду України від 25 квітня 2006 р. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 2(4). С. 18-22.
670. Постанова Вищого адміністративного суду України від 24 серпня 2012 р. у справі за позовом Федорченко Г.Г. до... Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25754264> (дата звернення 12.03.2018).
671. Постанова Вищого адміністративного суду України від 27 серпня 2012 р. у справі за позовом Амітова О.І. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25761807> (дата звернення 12.01.2018).
672. Постанова Вищого адміністративного суду України від 8 лютого 2013 р. у справі за позовом Кармазіна Ю.А., Угляя Є.І., Дацького А.Ю. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29333049> (дата звернення 12.01.2018).
673. Постанова Вищого адміністративного суду України від 4 грудня 2013 р. у справі за позовом Шпаковича В.В. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35793413> (дата звернення 12.01.2018).

674. Постанова Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2016 р. у справі за позовом Лизуна І.М. до Верховної Ради України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58189881> (дата звернення 12.01.2018).
675. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 21 листопада 2015 р. у справі за позовом Молибога Ю.В. до Криворізької міської виборчої комісії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53658756> (дата звернення 12.01.2018).
676. Постанова Закарпатського окружного адміністративного суду від 9 листопада 2010 р. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року* / редкол.: В.М. Шаповал та ін. Київ: Фенікс, 2011. С. 740-742.
677. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 17 серпня 2012 р. у справі за позовом Глуценка А.І. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25655287>.
678. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 18 серпня 2012 р. у справі за позовом Кармазіна Ю.А. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25655485> (дата звернення 12.01.2018).
679. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 19 серпня 2012 р. у справі за позовом Федорченко Г.Г. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25655487> (дата звернення 12.01.2018).
680. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 21 серпня 2012 р. у справі за позовом Ляшенка С.В. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25672259> (дата звернення 12.01.2018).
681. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 1 грудня 2013 р. у справі за позовом Шпаковича В.В. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35694241> (дата звернення 12.01.2018).
682. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 30 вересня 2015 р. у справі за позовом Політичної партії «Сила Людей» до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52925001> (дата звернення 12.01.2018).
683. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 30 вересня 2015 р. у справі за позовом Київської міської організації політичної партії «Об'єднання «Самопоміч»» до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51659827> (дата звернення 12.01.2018).
684. Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 8 листопада 2010 р. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року* / редкол. В.М. Шаповал (голова) та ін. Київ: Фенікс, 2011. С. 830-833.
685. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 9 жовтня 2015 р. у справі за позовом Одеської міської організації Партії «Відродження» до голови Одеської ОДА Саакашвілі М.Н. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52137508> (дата звернення 12.01.2018).
686. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 12 жовтня 2015 р. у справі за позовом Одеської міської організації Партії «Відродження» до голови

Одеської ОДА Саакашвілі М.Н. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52190754> (дата звернення 12.01.2018).

687. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення 12.01.2018).
688. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 р. № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом». *Правові позиції в адміністративному судочинстві України*: офіц. вид. / упоряд. М.І. Смокович, В.П. Базов; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: Ін Юре, 2015. С. 223-248.
689. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 12 вересня 2014 р. № 9 «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів». URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/12.09.2014N9 (дата звернення 12.01.2018).
690. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2015 р. № 8 «Про аналіз окремих аспектів застосування статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року». URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_8_22-05-2015 (дата звернення 12.01.2018).
691. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 р. № 17 «Про Аналіз стану парламентського виборчого законодавства України: напрямки та шляхи його удосконалення згідно з рекомендаціями Місії ОБСЄ/БДІ-ПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанської комісії)». URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_17_2015 (дата звернення 12.01.2018).
692. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 р. № 18 «Про Аналіз стану законодавчої бази про вибори Президента України: напрямки та шляхи удосконалення згідно з рекомендаціями Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанської комісії)». URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_18_2015 (дата звернення 12.01.2018).
693. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 5 лютого 2016 р. № 5 «Про узагальнення практики щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, інших суб'єктів виборчого процесу, пов'язаних з підкупом виборців». URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_5_2016_02_05 (дата звернення 12.01.2018).
694. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 12 листопада 2010 р. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року* / редкол.: В.М. Шаповал (голова) та ін. Київ: Фенікс, 2011. С. 866-872.

695. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П. URL: http://cikrf.ru/law/decreed_of_court/resolut26.html (дата звернения 12.01.2018).
696. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. № 4-П. *Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 14-22.
697. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 г. № 7-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т.1. С.31-40.
698. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 г. № 17-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 184-192.
699. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 193-202.
700. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 208-221.
701. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 июня 2002 г. № 10-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 315-331.
702. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 1. С. 443-463.
703. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 г. № 4-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С.10-21.
704. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 49-58.
705. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007*: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 157-167.
706. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Кон-*

- ституційного Суду Російської Федерації. 2000 – 2007: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 208-230.*
707. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П. *Избирательное право и избирательный процесс в Решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000 – 2007: в 2-х т. Москва: ЦИК РФ, 2008. Т. 2. С. 276-287.*
708. Постников А.Е. О проекте нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». *Законодательство и экономика. 2001. № 12. С. 4-12.*
709. Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства. *Журнал российского права. 2004. № 2(86). С. 3-10.*
710. Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов: законодательство и судебная практика: монография. Москва: ИРИС, 2001. 184 с.
711. Пояснювальна записка до проекту України «Про гарантії виборчих прав громадян». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14873 (дата звернення 21.12.2017).
712. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про органи управління виборчим процесом». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14872 (дата звернення 21.12.2017).
713. Правила висвітлення виборчих кампаній електронними ЗМІ в країнах з режимом перехідної демократії. *Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів: збірник публікацій* Артиклію 19 / за ред. Т. Шевченка, Т. Олексюк. Київ: Фенікс, 2008. С. 123-156.
714. Приймак А.М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». 2010. Т. 103. Юридичні науки. С. 53-55.*
715. Принцип рівності у праві: теорія і практика / за заг. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Юрид. думка, 2014. 380 с.
716. Приходько Х. До визначення історичних та змістовно-пізнавальних коренів формалізації конституційного процесу. *Юридична Україна. 2012. № 7. С. 16-23.*
717. Приходько Х. Конституційно-процесуальні технології у виборчому законодавстві: до постановки проблеми. *Вісник Центральної виборчої комісії. 2013. № 2(26). С. 38-43.*
718. Прієшкіна О.В. Україна як демократична держава: конституційно-правова характеристика. *Держава і право. Юридичні і політичні науки. Київ, 2005. Вип. 30. С. 185-190.*
719. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ (в редакції від 08.07.2012 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення 30.01.2018).
720. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Закон України від 12.02.1998 р. № 118/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України. 1998. № 6-7. Ст. 24.*

721. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 06.04.2004 р. № 1667-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 30-31. Ст. 382.
722. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 06.04.2004 р. № 1667-IV (в редакції від 14.04.2009 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-15> (дата звернення 02.02.2018).
723. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 35-36. Ст. 491.
724. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України від 24.02.1994 р. № 3996-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 8. Ст. 38.
725. Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР: Закон Української РСР від 27.10.1989 р. № 8305-XI. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1989. № 45. Ст. 627.
726. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 р. № 14/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 3. Ст. 15.
727. Про вибори народних депутатів СРСР: Закон СРСР від 01.12.1988 р. № 9855-XI. *Відомості Верховної Ради СРСР*. 1988. № 49. Ст. 729.
728. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.11.1993 р. № 3623-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 48. Ст. 455.
729. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 43. Ст. 280.
730. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.10.2001 р. № 2766-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 51-52. Ст. 265.
731. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25.03.2004 р. № 1665-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 27-28. Ст. 366.
732. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25.03.2004 р. № 1665-IV (в редакції від 01.06.2007 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20070802> (дата звернення 02.02.2018).
733. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10-11. Ст. 73.
734. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI (в редакції від 27.02.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення 02.02.2018).
735. Про вибори народних депутатів Української РСР: Закон Української РСР від 27.10.1989 р. № 8304-XI. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1989. Додаток до № 45. Ст. 455.
736. Про вибори Президента України: Закон України від 05.07.1991 р. № 1297-XII (в редакції від 24.02.1994 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 8. Ст. 40.

737. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14. Ст. 81.
738. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV (в редакції від 05.02.2010 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14/ed20100205> (дата звернення 02.02.2018).
739. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV (в редакції від 01.01.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14> (дата звернення 02.02.2018).
740. Про вибори Президента Української РСР: Закон Української РСР від 05.07.1991 р. № 1297-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 33. Ст. 448.
741. Про визнання виборів недійсними у виборчому окрузі № 222 та призначення повторних виборів народного депутата України в цьому окрузі: Постанова Центральної виборчої комісії від 06.08.1998 р. № 325. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=27481&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
742. Про визнання обраними народними депутатами України на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі Бригинця О.М., Білоцерковця Д.О.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 березня 2016 р. № 91. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42085&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
743. Про визнання обраними народними депутатами України на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі Карпунцова В.В., Великіна О.М., Саврасова М.В.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 квітня 2016 р. № 97. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42132&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
744. Про визнання обраним народним депутатом України на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі Даніліна В.Ю.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 вересня 2016 р. № 386. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42683&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
745. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
746. Про відмову Білоцерківській Р.М., Геращенко А.Ю., Репіній Л.О. в реєстрації кандидатами у народні депутати України: Постанова Центральної виборчої комісії від 16.08.2012 р. № 444. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=29828&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
747. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України, включеного до виборчого списку Політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Громада», у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі: Постанова Центральної виборчої комісії від 12.08.2012 р. № 259. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=29235&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
748. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Глиняного Л.П.: Постанова Центральної виборчої комісії від 11.09.2014 р. № 911. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38283&what=0> (дата звернення 02.02.2018).

749. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Іванченка П.П.: Постанова Центральної виборчої комісії від 08.08.2012 р. № 213. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=28847&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
750. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Івженка А.Ф.: Постанова Центральної виборчої комісії від 11.08.2012 р. № 299. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=29364&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
751. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Казаріна В.П.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10.08.2012 р. № 254. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=29230&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
752. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Кармазіна Ю.А.: Постанова Центральної виборчої комісії від 15.08.2012 р. № 417. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=29721&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
753. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Мантеєва О.М.: Постанова Центральної виборчої комісії від 04.09.2014 р. № 841. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38320&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
754. Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Негоя Ф.Ф.: Постанова Центральної виборчої комісії від 05.09.2014 р. № 847. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38319&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
755. Про відмову в реєстрації кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку Блоку Лазаренка політичних партій Всеукраїнське об'єднання «Громада», «Соціал-Демократичний Союз» та Соціал-демократичної партії України: Постанова Центральної виборчої комісії від 27.12.2005 р. № 280. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=20091&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
756. Про відмову в реєстрації офіційних спостерігачів від об'єднання «Молоді європейці Сербії» для повторного голосування з виборів Президента України 7 лютого 2010 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 01.02.2010 р. № 204. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=25634&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
757. Про відхилення кандидатур, запропонованих Ліберально-демократичною партією України для включення до складу окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 22.08.2012 р. № 558. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=30130&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
758. Про відхилення кандидатур, запропонованих окремими суб'єктами подання до складу окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 24.08.2012 р. № 579. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=30170&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
759. Про внесення змін до деяких законів України: Закон України від 09.02.2006 р. № 3437-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 10-11. Ст. 98.
760. Про внесення змін до деяких законів України: Закон України від 14.03.2006 р. № 3519-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 33. Ст. 285.

761. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад: Закон України від 12.01.2007 р. № 602-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 13. Ст. 134.
762. Про внесення змін до деяких законів України щодо часу проведення голосування: Закон України від 19.01.2006 р. № 3368-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 10-11. Ст. 97.
763. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 30.
764. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу: Закон України від 17.11.2005 р. № 3099-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 556.
765. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 07.07.2005 р. № 2777-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 38-39. Ст. 449.
766. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі: Закон України від 16.02.2016 р. № 1006-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 11. Ст. 126.
767. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»: Закон України від 18.03.2004 р. № 1630-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 20-21. Ст. 291.
768. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 01.02.2011 р. № 2952-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 10. Ст. 68.
769. Про внесення зміни до постанови Центральної виборчої комісії від 16 лютого 1998 року № 71 «Про методичні рекомендації щодо застосування виборчими комісіями положень Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”»: Постанова Центральної виборчої комісії від 18.02.2002 р. № 345. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=16789&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
770. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
771. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III (в редакції від 19.02.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення 02.02.2018).
772. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 20. Ст. 282.

773. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V (в редакції від 01.01.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (дата звернення 02.02.2018).
774. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV (в редакції від 30.03.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення 02.02.2018).
775. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-VI (в редакції від 01.01.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення 02.02.2018).
776. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
777. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII (в редакції від 16.04.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 02.02.2018).
778. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України від 27.08.2014 р. № 690/2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1957.
779. Про дострокове припинення повноважень Коцюбинської селищної ради Київської області у зв'язку з діями, що порушують Конституцію України і закони України, підривають засади місцевого самоврядування, суперечать інтересам територіальної громади смт Коцюбинське, та призначення позачергових виборів: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1108-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 33. Ст. 1295.
780. Про дострокове припинення повноважень народного депутата України Артеменка А.В.: Постанова Верховної Ради України від 16.05.2017 р. № 2027-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2027-19> (дата звернення 02.02.2018).
781. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
782. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-XII (в редакції від 01.01.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> (дата звернення 02.02.2018).
783. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII (в редакції від 20.04.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення 02.02.2018).
784. Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси: Постанова Центральної виборчої комісії від 13.09.2012 р. № 893 (в редакції від 09.03.2016 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31719&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
785. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (в редакції від 13.07.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 02.02.2018).
786. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон

України від 09.04.2015 р. № 317-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 26. Ст. 219.

787. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5-6. Ст. 43.
788. Про затвердження Положення про статус офіційних спостерігачів від інших держав та міжнародних організацій, а також громадських організацій України та кандидатів у депутати на виборах народних депутатів України: Постанова Верховної Ради України від 13.01.1998 р. № 8/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 5. Ст. 21.
789. Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи: Наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 р. № 359/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16> (дата звернення 02.02.2018).
790. Про затвердження Порядку оплати праці членів окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 848 (в редакції від 18.05.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-2012-п> (дата звернення 02.02.2018).
791. Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань: Наказ Міністерства юстиції України від 08.07.2011 р. № 1828/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0855-11> (дата звернення 02.02.2018).
792. Про затвердження Порядку фінансування виборчих комісій під час підготовки і проведення місцевих виборів: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 р. № 700 (в редакції від 08.11.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700-2015-п> (дата звернення 02.02.2018).
793. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 207. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-п> (дата звернення 02.02.2018).
794. Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії: Постанова Центральної виборчої комісії від 26.04.2005 р. № 72 (в редакції від 29.07.2016 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42632&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
795. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI (в редакції від 01.01.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення 02.02.2018).
796. Про заяви громадянина Рекала П.Я.: Постанова Центральної виборчої комісії від 11.11.2009 р. № 309. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=24690&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
797. Про заяву Головатого С.П.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12.10.1998 р. № 538. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=15490&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
798. Про заяву громадянина Вретіка О.С.: Постанова Центральної виборчої комісії від 13.11.2009 р. № 336. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=24611&what=0> (дата звернення 02.02.2018).

799. Про заяву Романюка І.О., довіреної особи кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 218 Третякова О.Ю., зареєстровану в Центральній виборчій комісії за № 21-36-21364: Постанова Центральної виборчої комісії від 15.09.2012 р. № 934. URL <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31439&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
800. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
801. Про звернення Центральної виборчої комісії з приводу виборів народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197 і 223: Постанова Верховної Ради України від 06.11.2012 р. № 5472-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 36. Ст. 486.
802. Про зміни в складі окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 01.10.2014 р. № 1423. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=39146&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
803. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII (станом на 01.01.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення 02.02.2018).
804. Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні; Указ Президента України від 08.12.2000 р. № 1322/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 50. Ст. 2151.
805. Про методичні рекомендації щодо застосування виборчими комісіями положень Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»: Постанова Центральної виборчої комісії від 16.02.1998 р. № 71. URL: <http://195.230.157.53/pls/acts/ShowCard?id=14986&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
806. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
807. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (станом на 02.08.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення 02.02.2018).
808. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. Ст. 366.
809. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-XII. (в редакції від 09.04.2015 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12> (дата звернення 02.02.2018).
810. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення: Закон України від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР (в редакції від 07.12.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр> (дата звернення 02.02.2018).
811. Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223: Постанова Центральної виборчої комісії від 05.11.2012 р. № 1931. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=33403&what=0> (дата звернення 02.02.2018).

812. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 301. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/301-2017-п> (дата звернення 02.02.2018).
813. Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року: Закон України від 05.07.2012 р. № 5175-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 30. Ст. 347.
814. Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року: Закон України від 08.12.2004 р. № 2221-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 52. Ст. 566.
815. Про особливості участі громадян України з числа депортованих з Криму у виборах депутатів місцевих Рад в Автономній Республіці Крим: Закон України від 06.04.1995 р. № 124/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 15. Ст. 104.
816. Про офіційних спостерігачів та їх статус при підготовці та проведенні виборів народних депутатів України: Постанова Центральної виборчої комісії від 14.01.1998 р. № 8. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008359-98> (дата звернення 02.02.2018).
817. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 31. Ст. 297.
818. Про повторні вибори народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197, 223: Закон України від 05.09.2013 р. № 457-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20-21. Ст. 729.
819. Про подання голови Станично-Луганської районної державної адміністрації Гриценка Ю.В. щодо утворення спеціальних виборчих дільниць з виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 15.03.2006 р. № 941. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=21350&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
820. Про подання окружної виборчої комісії територіального виборчого округу № 23 щодо утворення спеціальної виборчої дільниці з виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 15.03.2006 р. № 942. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=21351&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
821. Про подання окружної виборчої комісії територіального виборчого округу № 223 щодо утворення спеціальної виборчої дільниці з виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 15.03.2006 р. № 939. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=21348&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
822. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III (в редакції від 16.10.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення 02.02.2018).
823. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006> (дата звернення 02.02.2018).

824. Про Положення про порядок реєстрації та статус офіційних спостерігачів на виборах Президента України: Постанова Центральної виборчої комісії від 28.05.1999 р. № 59. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=27657&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
825. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.
826. Про Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати у народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах: Постанова Центральної виборчої комісії від 16.05.2014 р. № 618. (в редакції від 24.06.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0618359-14> (дата звернення 02.02.2018).
827. Про Порядок навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України: Постанова Центральної виборчої комісії від 15.09.2014 р. № 949. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38407&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
828. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: Постанова Центральної виборчої комісії від 12.02.2016 р. № 32 (в редакції від 07.10.2016 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42783&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
829. Про Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України: Постанова Центральної виборчої комісії від 25.04.2013 р. № 88 (в редакції від 27.08.2014 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38036&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
830. Про Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій з виборів з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ: Постанова Центральної виборчої комісії від 14.09.2015 р. № 291 (в редакції від 23.03.2016 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42092&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
831. Про Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу територіальних виборчих комісій з виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних міських голів та старост сіл, селищ: Постанова Центральної виборчої комісії від 10.08.2015 р. № 163 (в редакції від 28.08.2015 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41125&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
832. Про Порядок розподілу керівних посад у дільничних виборчих комісіях з виборів народних депутатів України між суб'єктами подання кандидатур до складу цих комісій: Постанова Центральної виборчої комісії від 18.04.2013 р. № 80 (в редакції від 27.08.2014 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38032&what=0> (дата звернення 02.02.2018).

833. Про Порядок проведення Центральною виборчою комісією жеребкування щодо включення кандидатур до складу окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України на чергових виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 19.04.2012 р. № 69. URL: <http://195.230.157.53/pls/acts/ShowCard?id=27991&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
834. Про Порядок проведення Центральною виборчою комісією жеребкування щодо включення кандидатур до складу окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України: Постанова Центральної виборчої комісії від 25.04.2013 р. № 87 (в редакції від 27.08.2014 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38034&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
835. Про Порядок утворення звичайних, закордонних та спеціальних виборчих дільниць на постійній основі: Постанова Центральної виборчої комісії від 24.01.2012 р. № 11. URL: <http://195.230.157.53/pls/acts/ShowCard?id=31484&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
836. Про Порядок фінансування окружних виборчих комісій та дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України: Постанова Центральної виборчої комісії від 12.07.2012 р. № 110 (в редакції від 22.09.2014 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0110359-12> (дата звернення 02.02.2018).
837. Про прийняття за основу проекту Виборчого кодексу України: Постанова Верховної Ради України від 07.11.2017 р. № 2174-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2174-viii> (дата звернення 02.02.2018).
838. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1687-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
839. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство: Закон України від 20.09.2006 р. № 163-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 45. Ст. 437.
840. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-вр (в редакції від 16.11.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр> (дата звернення 02.02.2018).
841. Про розмір грошової застави на чергових місцевих виборах: Постанова Центральної виборчої комісії від 10.08.2015 р. № 170. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41270&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
842. Про Роз'яснення щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі: Постанова Центральної виборчої комісії від 21.09.2015 р. № 356. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41564&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
843. Про Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах: Постанова

- Центральної виборчої комісії від 23.09.2015 р. № 362. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41417&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
844. Про Роз'яснення щодо порядку внесення змін до складу окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України: Постанова Центральної виборчої комісії від 18.04.2013 р. № 81 (в редакції від 12.09.2014 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38357&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
845. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232.
846. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV (в редакції від 23.03.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення 02.02.2018).
847. Про скарги кандидата в народні депутати України Гармаша Леоніда Івановича: Постанова Центральної виборчої комісії від 15.02.2002 р. № 332. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=16768&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
848. Про скарги керівника Політичної партії «Яблуко» Бродського Михайла Юрійовича: Постанова Центральної виборчої комісії від 25.02.2002 р. № 392. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=16855&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
849. Про скаргу громадянки Тюніної Ніни Іванівни на рішення окружної виборчої комісії одномандатного виборчого округу № 75 по виборах народних депутатів України 31 березня 2002 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 14.02.2002 р. № 317. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=16720&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
850. Про скасування реєстрації кандидата у народні депутати України Давтяна О.С., висунутого Партією «Блок Петра Порошенка» в одномандатному виборчому окрузі № 169 на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 14.10.2014 р. № 1746. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=39588&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
851. Про скасування реєстрації кандидата у народні депутати України Комлякова В.Ю., включеного до виборчого списку Комуністичної партії України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 14.10.2014 р. № 1778. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=39620&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
852. Про скасування реєстрації кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку Радикальної Партії Олега Ляшка, у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 14.10.2014 р. № 1776. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=39618&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
853. Про скасування реєстрації кандидатів у народні депутати України Кисилічина С.В., Стойки С.С., висунутих політичною партією Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», в одномандатних виборчих округах № 68 та № 72 на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: Постанова Централь-

ної виборчої комісії від 14.10.2014 р. № 1740. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=39582&what=0> (дата звернення 02.02.2018).

854. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
855. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.
856. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV (в редакції від 31.07.2010 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15/ed20100731> (дата звернення 02.02.2018).
857. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV (в редакції від 16.04.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
858. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII (в редакції від 01.01.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення 02.02.2018).
859. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 548-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 194.
860. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
861. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII (в редакції від 07.12.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> (дата звернення 02.02.2018).
862. Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України: Постанова Верховної Ради України від 07.09.2004 р. № 1982-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 558.
863. Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях: Постанова Центральної виборчої комісії від 21.11.2008 р. № 65 (в редакції від 27.12.2012 р.). URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=33963&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
864. Про умови оплати праці членів виборчих комісій, комісій всеукраїнського референдуму: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 р. № 966 (у редакції від 16.09.2015 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-2004-п> (дата звернення 02.02.2018).
865. Про утворення окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 05.09.2014 р. № 858. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard6807.html?id=38140&what=0> (дата звернення 02.02.2018).
866. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
867. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 17.12.1997 р. № 733/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 5. Ст. 17.

868. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV (в редакції від 08.04.2014 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення 02.02.2018).
869. Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб. / М.П. Орзіх та ін.; за ред. М.П. Орзіха. Вип. 1. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 272 с.
870. Проблеми теорії конституційного права України / Ю.С. Шемшученко та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Парламентське вид-во, 2013. 616 с.
871. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М.В. Цвіка / упор.: О.В. Петришин та ін.; відпов. за вип. О.В. Петришин. Харків: Право, 2010. 272 с.
872. Проблемы современной конституционалистики: учеб. пособие / М.Ф. Орзих и др.; под ред. М.Ф. Орзиха. Киев: Юринком Интер, 2012. 368 с.
873. Проект Виборчого кодексу: від 10.09.2002 р. № 2174 (внесений Є. Жовтяком). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13033 (дата звернення 02.02.2018).
874. Проект Виборчого кодексу України: від 19.03.2009 р. № 4234 (внесений І.І. Крілем). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34793 (дата звернення 02.02.2018).
875. Проект Виборчого кодексу України: від 23.03.2010 р. № 4234-1 (внесений Ю.Б. Ключковським, С.Р. Гриневецьким, С.П. Подгорним, В.М. Сінченком). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=35014 (дата звернення 02.02.2018).
876. Проект Виборчого кодексу України: від 04.06.2014 р. № 4010а (внесений І.М. Мірошниченком, О.Б. Мирним). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51202 (дата звернення 02.02.2018).
877. Проект Виборчого кодексу України: від 16.09.2015 р. № 3112 (внесений В.В. Писаренком). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490 (дата звернення 02.02.2018).
878. Проект Виборчого кодексу України: від 02.10.2015 р. № 3112-1 (внесений А.В. Парубієм, О.М. Черненком, Л.О. Ємцем). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 (дата звернення 02.02.2018).
879. Проект виборчого кодексу України щодо виборів народних депутатів України: від 16.06.2014 р. № 4010а-1 (внесений В.М. Литвином, І.М. Єремєєвим). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51338 (дата звернення 02.02.2018).
880. Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України»: від 25.05.1999 р. № 2182-2. Порівняльна таблиця до другого читання від 09.01.2001 р. URL: http://static.rada.gov.ua/osmir/tables/01_2001/TABL21820202.html (дата звернення 02.02.2018).
881. Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України»: від 10.09.2002 р. № 1017-6 (внесений Ю.Б. Ключковським). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13022 (дата звернення 02.02.2018).
882. Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України»: від 11.12.2014 р. № 1068-2 (внесений В.В. Чумаком, Н.В. Агафоновною, Н.В. Новак, П.О. Різаненком, Л.О. Ємцем). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52880 (дата звернення 02.02.2018).

883. Проект Закону «Про вибори Президента України» від 31.07.2002 р. № 2047 (внесений Ю.Б. Ключковським). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=12860 (дата звернення 02.02.2018).
884. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)»: від 27.03.2017 р. № 6240 (внесений Г.М. Немирею, М.М. Найємом, С.П. Заліщук та ін.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425 (дата звернення 02.02.2018).
885. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”»: від 28.04.2005 р. № 6531-2 (внесений Ю.Б. Ключковським, О.О. Зарубінським, М.В. Оніщуком та ін.) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=24432 (дата звернення 02.02.2018).
886. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”»: від 28.04.2005 р. № 6531-2. Порівняльна таблиця до другого читання від 06.07.2005 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=24432 (дата звернення 02.02.2018).
887. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку у багатомандатному окрузі): від 22.12.2012 р. № 3700 (внесений О.В. Ляшком, О.В. Купрієнком, М.Ю. Бурбаком, Ю.В. Тимошенко, О.Р. Березюком, Ю.В. Луценком). Пояснювальна записка. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57526 (дата звернення 02.02.2018).
888. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян»: від 18.02.2005 р. № 6418 (внесений Ю.А. Кармазіним, О.М. Бандуркою, М.А. Маркуш). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=20557 (дата звернення 02.02.2018).
889. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: від 04.09.2003 р. № 4105 (внесений С.Б. Гавришем, Р.В. Богатирьовою, К.Т. Ващук та ін.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15751 (дата звернення 02.02.2018).
890. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: від 19.09.2003 р. № 4180 (внесений С.Б. Гавришем, Р.В. Богатирьовою, К.Т. Ващук та ін.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15881 (дата звернення 02.02.2018).
891. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»: від 01.07.2015 р. № 2217а (внесений Президентом України). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55812 (дата звернення 02.02.2018).
892. Проект Закону України «Про гарантії виборчих прав громадян»: від 22.04.2003 р. № 3434 (внесений Ю.Б.Ключковським). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14873 (дата звернення 02.02.2018).
893. Проект Закону України «Про Державний реєстр виборців»: від 23.02.2004 р. № 0901 (внесений О.В. Задорожнім, Ю.Б. Ключковським). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=27333 (дата звернення 02.02.2018).

894. Проект Закону України «Про місцеві вибори»: від 28.05.2015 р. № 2831-2 (внесений А.В. Парубієм, О.М. Черненко та ін.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55376 (дата звернення 02.02.2018).
895. Проект Закону України «Про органи управління виборчим процесом»: від 22.04.2003 р. № 3433) (внесений Ю.Б. Ключковським). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14872 (дата звернення 02.02.2018).
896. Проект Закону України «Про попередню підготовку членів виборчих комісій»: від 18.07.2008 р. № 2787 (внесений Ю.Б. Ключковським, С.П. Подгорним). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=33072 (дата звернення 02.02.2018).
897. Проект нової редакції Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Київ: ІВП, 2005. 231 с.
898. Проект постанови Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень Миколаївської міської ради та призначення позачергових виборів ради»: від 11.10.2017 р. № 7196 (внесений В.М. Кривенком, П.М. Кишкарем). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62714 (дата звернення 02.02.2018).
899. Проект постанови Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень народного депутата України Артеменка А.В.»: від 15.05.2017 р. № 6445. Подання Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61784 (дата звернення 02.02.2018).
900. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Право України*. 2010. № 10. С. 225-226.
901. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, що не включені до Конвенції та першого Протоколу до неї. *Право України*. 2010. № 10. С. 226-227.
902. Процесуальні особливості судового розгляду адміністративних спорів щодо порушень виборчого законодавства / за заг. ред. В.В. Кривенка. Харків: Яшма, 2006. 351 с.
903. Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління: монографія. Харків: Право, 2012. 584 с.
904. Пухтецька А.А. Принципи Європейського адміністративного простору: поняття та основні види. *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики*: зб. наук. статей / за ред. Ю.С. Шемшученка; упор. І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний, Н.М. Пархоменко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. С. 294-297.
905. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. 237 с.
906. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: учеб.-практ. пособ. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. 561 с.
907. П'ясецька О. Джерела міжнародних та регіональних виборчих стандартів. *Право України*. 2004. № 8. С. 42-44.

908. Рабінович П. Основні права людини: поняття, класифікація, тенденції. *Український часопис прав людини*. 1995. № 1. С. 14-22.
908. Рабінович П.М. Принципи права. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Т. 5: П-С. Київ: Укр. енциклопедія, 2003. С. 128.
910. Рабінович П., Венецька О. Міжнародні стандарти прав людини: загальні ознаки, поняття. *Юридичний вісник України*. 2012. 13-19 груд. (№ 49(910)). С. 6.
911. Рабінович П., Луців О. Інтерпретація верховенства права: основні вітчизняні підходи та їх діалектична взаємодоповнюваність. *Право України*. 2013. № 1-2. С. 296-309.
912. Рабінович П.М., Соловйов О.В. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні (загальнотеоретичні аспекти): монографія. Київ: Національна академія правових наук України, 2014. 208 с.
913. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навч. посіб. Київ: Атіка, 2004. 464 с.
914. Рабінович С. Відповідність національного законодавства Конституції та міжнародним договорам України: деякі колізійні аспекти контролю. *Вибори та демократія*. 2009. № 1(19). С. 18-27.
915. Рабінович С. Критерії конституційності обмежень прав людини: можливості уточнення в Основному Законі України. *Право України*. 2012. № 8. С. 139-145.
916. Радикал опублікував указ про припинення громадянства України скандального депутата Артеменка / Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/politics/1907459-radikal-pokazav-ukaz-pro-pripinennya-gromadyanstva-ukrajini-skandalnomu-deputatu-artemenku.html> (дата звернення 02.02.2018).
917. Радченко Є. Кваліфікаційні вимоги до членів виборчих комісій та питання відкритості і прозорості виборчого процесу. *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер. наук.-практ. конф. (м.Київ, 24 черв. 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 75-76.
918. Радченко Є. Право спостереження. *Вибори та демократія*. 2004. № 2. С. 23-28.
919. Радченко Л.І. Деякі правові (національні і міжнародні) та практичні аспекти спостереження за процесом виборів глави держави. *Вибори Президента України-2004: проблеми забезпечення та захисту виборчих прав громадян України*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м.Київ, 25 лют. 2005 р.). Київ: Фонд сприяння демократичним виборам, 2005. С. 229-239.
920. Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 19 с.
921. Рамкова конвенція про захист національних меншин (Страсбург, 1 лют. 1995 р.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055 (дата звернення 01.03.2018).
922. Регламент Верховної Ради України: від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. Ст. 338.
923. Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: http://cikrf.ru/law/decree_of_sec/reglament.html (дата звернення 01.03.2018).
924. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 46/137 «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов». *Международные избирательные*

стандарти: збірник документів / отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. Москва: Изд-во ВЕСЬ МИР, 2004. С. 193-196.

925. Резолюція 1320 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Кодекс належної практики у виборчих справах». *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 457-458.
926. Рекомендація R(99)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній». *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 468-471.
927. Рекомендація Res(2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 481-485.
928. Рекомендація 102(2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Щодо місцевої та регіональної демократії в Україні». *Аспекти самоврядування*. 2001. № 4(12). С. 2-6.
929. Решение Володарского местного суда Донецкой области от 19 февраля 2002 г. *Збірник судових рішень у справах з виборчих спорів на виборах 2002 року депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів* / відпов. ред. О.Л. Барабаш. Київ: Нора-Друк, 2003. С. 47-48.
930. Рижков Г. Принцип правової держави в Основному Законі (Конституції) ФРН і судова практика Федерального Конституційного Суду ФРН: монографія. Київ: Книги для бізнесу, 2008. 112 с.
931. Римский В.Л. Наблюдение за выборами: руководство для индивидуальных наблюдателей. Москва: Фонд ИНДЕМ, 1999. 65 с.
932. Рітко Е. Создание и ведение базы данных по регистрации избирателей. Список избирателей как один из важнейших элементов гарантий выборов. *Вибори Президента України-2004: проблеми забезпечення та захисту виборчих прав громадян України*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 лют. 2005 р.). Київ: Фонд сприяння демократичним виборам, 2005. С. 41-46.
933. Рішення Верховного Суду України від 21 серпня 2004 року. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року* / редкол.: Я.В. Давидович (голова) та ін. Київ: Атіка, 2005. С. 27-28.
934. Рішення Верховного Суду України від 21 жовтня 2004 року. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року* / редкол.: Я.В. Давидович (голова) та ін. К.: Атіка, 2005. С. 34-35.

935. Рішення Верховного Суду України від 28 жовтня 2004 року. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року* / редкол.: Я.В. Давидович (голова) та ін. Київ: Атіка, 2005. С. 13-14.
936. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року. *Вибори та демократія*. 2004. № 2. С. 37-40.
937. Рішення Верховного Суду України від 20 січня 2005 року. *Вибори та демократія*. 2005. № 1(3). С. 18-21.
938. Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року № 2-зп (справа про акти органів Верховної Ради України). *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001* / відпов. ред. П.Б. Євграфов. Кн. 1. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 22-25.
939. Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп (справа К.Г. Устименка). *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001* / відпов. ред. П.Б. Євграфов. Київ: Юрінком Інтер, 2001. Кн. 1. С. 47-51.
940. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України). *Офіційний вісник України*. 1998. № 23. Ст. 850.
941. Рішення Конституційного Суду України від 3 березня 1998 р. № 2-рп/98 (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим). *Офіційний вісник України*. 1998. № 24. Ст. 896.
942. Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 р. № 3-рп/98 (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України»). *Офіційний вісник України*. 1998. № 23. Ст. 852.
943. Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 р. № 6-рп/98 (справа щодо статусу депутатів рад). *Офіційний вісник України*. 1998. № 23. Ст. 851.
944. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміну «законодавство»). *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Ст. 1209.
945. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. № 7-рп/99 (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови). *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001: у 2-х кн.* / відпов. ред. П.Б. Євграфов. Київ: Юрінком Інтер, 2001. Кн. 1. С. 440-446.
946. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 (справа про застосування української мови). *Офіційний вісник України*. 2000. № 4. Ст. 125.
947. Рішення Конституційного Суду України від 18 квітня 2000 р. № 5-рп/2000 (справа про віковий ценз). *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1286.
948. Рішення Конституційного Суду України від 10 травня 2000 р. № 8-рп/2000 (справа про статус народного депутата України). *Офіційний вісник України*. 2000. № 37. Ст. 1592.
949. Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2000 від 28 вересня 2000 р. (справа про приватизацію державного житлового фонду). *Офіційний вісник України*. 2000. № 40. Ст. 1709.

950. Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001 (справа про конституційність статті 248³ ЦПК України). *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 1004.
951. Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2001 р. № 16-рп/2001 (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради). *Офіційний вісник України*. 2001. № 50. Ст. 2238.
952. Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2001 р. № 19-рп/2001 (справа щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності). *Офіційний вісник України*. 2003. № 28. Ст. 1380.
953. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2002 р. № 2-рп/2002 (справа про виборчу заставу). *Офіційний вісник України*. 2002. № 6. Ст. 245.
954. Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України). *Офіційний вісник України*. 2003. № 17. Ст. 789.
955. Рішення Конституційного Суду України від 23 жовтня 2003 р. № 17-рп/2003 (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів). *Офіційний вісник України*. 2003. № 46. Ст. 2389.
956. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2004 р. № 14-рп/2004 (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу). *Офіційний вісник України*. 2004. № 28, т. 1. Ст. 1909.
957. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (справа про про призначення судом більш м'якого покарання). *Офіційний вісник України*. 2004. № 41. Ст. 2975.
958. Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004 (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України). *Офіційний вісник України*. 2004. № 48. Ст. 3159.
959. Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004 (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України»). *Офіційний вісник України*. 2004. № 52, т. 1. Ст. 3455.
960. Рішення Конституційного Суду України від 24 березня 2005 р. № 3-рп/2005 (справа про вибори Президента України). *Офіційний вісник України*. 2005. № 13. Ст. 675.
961. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання). *Офіційний вісник України*. 2005. № 42. Ст. 2662.
962. Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 р. № 2-рп/2007 (справа про утворення політичних партій в Україні). *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2183.
963. Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2007 р. № 4-рп/2007 (справа про гарантії незалежності суддів). *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2184.
964. Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 р. № 9-рп/2007 (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій України). *Офіційний вісник України*. 2007. № 80. Ст. 2980.

965. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України). *Офіційний вісник України*. 2008. № 28. Ст. 904.
966. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 р. № 8-рп/2009 у справі ... щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України. *Офіційний вісник України*. 2009. № 34. Ст. 1172.
967. Рішення Конституційного Суду України від 12 травня 2009 р. № 10-рп/2009 у справі ... щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України «Про вибори Президента України» та Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів Президента України». *Офіційний вісник України*. 2009. № 37. Ст. 1263.
968. Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 р. № 13-рп/2009 у справі щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України. *Офіційний вісник України*. 2009. № 45. Ст. 1526.
969. Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 р. № 14-рп/2009 у справі ... щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України “Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради”». *Офіційний вісник України*. 2009. № 47. Ст. 1594.
970. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України). *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 2793.
971. Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010 (у справі стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України). *Офіційний вісник України*. 2010. № 27. Ст. 1070.
972. Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 (у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області). *Офіційний вісник України*. 2012. № 9. Ст. 332.
973. Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 р. № 7-рп/2012 (у справі... стосовно віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва). *Офіційний вісник України*. 2012. № 29. Ст. 1077.
974. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 р. № 8-рп/2012 (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаною виборчою системою). *Офіційний вісник України*. 2012. № 30. Ст. 1122.
975. Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 р. № 3-р/2017 (у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). *Офіційний вісник України*. 2018. № 8. Ст. 318.
976. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 20 серпня 2007 р. *Збірник рішень судів за підсумками розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на позачергових виборах народних депутатів України 2007 року* / редкол.: В.М. Шаповал (голова) та ін. Київ: ППВФ, 2008. С. 71-74.

977. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 28 вересня 2007 р. *Збірник рішень судів за підсумками розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на позачергових виборах народних депутатів України 2007 року* / редкол.: В.М. Шаповал (голова) та ін. Київ: ППВФ, 2008. С. 154-162.
978. Рішення Сквирського районного суду Київської області від 21 березня 2002 р. *Збірник судових рішень у справах з виборчих спорів на виборах 2002 року депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів* / відпов. ред. О.Л. Барабаш. Київ: Нора-Друк, 2003. С. 97-98.
979. Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 19 березня 2002 р. *Збірник судових рішень у справах з виборчих спорів на виборах 2002 року депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів* / відпов. ред. О.Л. Барабаш. Київ: Нора-Друк, 2003. С. 134-137.
980. Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 21 березня 2002 р. *Збірник судових рішень у справах з виборчих спорів на виборах 2002 року депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів* / відпов. ред. О.Л. Барабаш. Київ: Нора-Друк, 2003. С. 147-148.
981. Рогач О. Кодифікаційні акти в правовій системі України: поняття, ознаки, властивості. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 4(27). С. 231-236.
982. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 19 с.
983. Рогач О.Я. Зловживання правом: теоретико-правове дослідження: монографія. Ужгород: Ліра, 2011. 368 с.
984. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: аналитический доклад / А.С. Автономов и др. *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов*: матер. междунар. конф. URL: www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/soderzh.html (дата звернення 10.03.2017).
985. Руднева О.М. Міжнародні стандарти прав людини та їх роль в розвитку правової системи України: теоретична характеристика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2011. 36 с.
986. Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей. Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2013. 71 с.
987. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Приняты в 1998 году. Составлены Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах / Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата звернення 03.03.2017).
988. Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2009. № 6(73). С. 5-15.
989. Руппель А.Х. Принципы избирательного права как критерий демократичности избирательных систем: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1993. 17 с.
990. Рябець М.М. Виборча кампанія 1998 року по виборах народних депутатів України. Підсумки. Проблеми. *Україна. Вибори – 98: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-20 лист. 1998 р.). Київ: Центральна виборча комісія, 1999. С. 11-21.

991. Рябець М.М. Конституція України і становлення виборчого законодавства. *Конституція України – основа модернізації держави і суспільства*: матер. наук. конф. (м. Харків, 21-22 черв. 2001 р.) / упор. Ю.М. Грошевий, М.І. Панов. Харків: Право, 2001. С. 66-79.
992. Рябець М.М. Актуальні проблеми вдосконалення виборчого законодавства в Україні через призму його кодифікації у нових політичних умовах *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 43-51.
993. Рябець М.М. Практика реалізації законодавства про вибори та референдуми в Україні та шляхи його подальшого вдосконалення. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 лист. 2002 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 8-34.
994. Савенко М.Д. Принципи Конституції. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2006. Т. 53: Юридичні науки. С. 13-16.
995. Савенко М. Активне виборче право: теоретичний аспект. *Право України*. 2013. № 5. С. 122-133.
996. Садовникова Г.Д. Народное представительство в современной России: анахронизм или перспективное направление развития демократии? *Государство и право*. 2009. № 12. С. 86-89.
997. Саидов А.Х. Концепция «Европейского правового пространства»: проблемы и перспективы. *Московский журнал международного права*. 1992. № 3. С. 59-72.
998. Санфилиппо Ч. Курс римского частного права: учебник / пер. с итал.; под. ред. Д.В. Дождева. Москва.: БЕК, 2000. 400 с.
999. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів / пер. з англ. Київ: АртЕк, 2001. 212 с.
1000. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад. *Международные избирательные стандарты*: сборник документов. Вып. второй / отв. ред. В.И. Лысенко. Москва: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. С. 424-450.
1001. Селіванов А.О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади: монографія. Київ: Ін Юре, 2008. 120 с.
1002. Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди: монографія. Київ: УАІД «Рада», 2009. 560 с.
1003. Сердюков В. Конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії в Україні. *Вибори та демократія*. 2010. № 2-3(24-25). С. 19-23.
1004. Середа О.О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 с.
1005. Серёгин В. Обеспечение неприкосновенности частной жизни в эпоху компьютерных технологий. *Ежегодник украинского права*. 2013. № 5. С. 231-239.

1006. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1999. 21 с.
1007. Серьогін В. Проблеми забезпечення недоторканності приватного життя громадян України у межах виборчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 3(5). С. 49-55.
1008. Серьогін В.О. Конституційне право особи на недоторканність приватного життя (прайвесі): проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2011. 40 с.
1009. Серьогін В.О. Проблеми забезпечення недоторканності приватного життя громадян у процесі ведення Державного реєстру виборців. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України: тези доповідей міжнар. наук. конф. (м. Київ, 22-23 черв. 2017 р.)*. / редкол.: І.С. Гриценко та ін. Київ: Принт-Сервіс, 2017. С. 242-247.
1010. Серьогіна С.Г. Організаційно-правові аспекти вдосконалення законодавства про вибори Президента України. *Вибори Президента України-99: проблеми теорії і практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16-17 бер. 2000 р.). Київ: Центральна виборча комісія, 2000. С. 215-220.
1011. Серьогіна С.Г. Проблеми правового регулювання статусу суб'єктів виборчого процесу в Україні. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 119-125.
1012. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1(7). С. 38-44.
1013. Серьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія. Харків: Право, 2011. 768 с.
1014. Сидорович Я. Виступ на семінарі. *Проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу*: матеріали семінарів (черв. – жовт. 2002 р.). / ред. Ю. Ключковський. Київ: Інститут виборчого права, 2002. С. 69-72.
1015. Силкіна М.М. Конституционное право граждан России быть избранными в органы местного самоуправления: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: Москва, 2010. 34 с.
1016. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / В.Ф. Сіренко (кер. авт. кол.) та ін. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 220 с.
1017. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-е вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
1018. Скрипнюк О. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика): монографія. Київ: Логос, 2006. 368 с.
1019. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Харків: Право, 2009. 468 с.
1020. Скрипнюк О.В. Механізм стримувань і противаг в системі державної влади. *Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні* / за заг. ред. В.О. Зайчука. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. С. 140-148.

1021. Скрипнюк О.В. Конституційні права і свободи людини в Україні: теоретико-методологічні, правотворчі та правозастосовні аспекти. *Держава і право у світлі сучасної юридичної думки*: зб. наук. праць на пошану акад. Ю.С. Шемшученка. Київ.: Юридична думка, 2010. С. 182-191.
1022. Сліденко І. Оптимальність та збалансування повноважень спеціального органу конституційного контролю (на прикладі участі в механізмі виборів та захисті виборчих прав). *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 3(9). С. 46-49.
1023. Слободян Н. Проблеми конституційно-правової відповідальності за порушення законодавства про вибори народних депутатів України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 1(3). С. 77-82.
1024. Словська І. Депутатський мандат як форма взаємозв'язку народного депутата і виборця: питання теорії. *Юридичний вісник*. 2011. № 2. С. 38-42.
1025. Словська І. Ідеї парламентаризму у поглядах державних діячів (початок ХХ ст.). *Право України*. 2012. № 3-4. С. 473-479.
1026. Словська І.С. Дотримання принципів рівних і прямих виборів до парламенту як передумова визнання України світовим співтовариством. *У наукові читання, присвячені пам'яті В.М. Корецького*: зб. наук. праць / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: Вид-во Європейського університету, 2012. С. 201-203.
1027. Смирнов Л.В. Типичные дефекты дефиниций в законодательстве Российской Федерации. *Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы*: материалы междунар. «круглого стола» (г. Черновцы, 21-23 сент. 2006 г.). / под ред. В.М. Баранова и др. Нижний Новгород: НПЦ «Юридическая техника», 2007. С. 327-339.
1028. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
1029. Смокович М. Процесуальні особливості розгляду виборчих спорів адміністративними судами: практика, проблеми, перспективи. *Право України*. 2013. № 5. С. 200-210.
1030. Смокович М.І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 576 с.
1031. Смокович М. Вплив цензу «осілості» на реалізацію пасивних виборчих прав громадян України, що балотуються до законодавчого органу влади. *Юридична Україна*. 2015. № 1. С. 23-33.
1032. Смокович М.І. Теоретичні засади правового регулювання розгляду адміністративними судами виборчих спорів: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2015. 35 с.
1033. Смокович М., Галайчук В., Кальченко С. Практичні аспекти судової практики у справах щодо ведення передвиборної агітації. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2010. № 2(19). С. 83-90.
1034. Смокович М., Кальченко С. Окремі аспекти процесуальних особливостей судового розгляду виборчих спорів. І. *Вибори та демократія*. 2007. № 4(14). С. 6-17.
1035. Совгира О.В. Конституційно-процесуальне право України: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 536 с.
1036. Совгира О.В. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту та співвідношення понять. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 19-26.

1037. Советников И.В. Злоупотребление пассивным избирательным правом. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 2(51). С. 138-142.
1038. Советников И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе: монография. Москва: ЧеРо, 2010. 124 с.
1039. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский и др. Москва: РЦИОНТ: Норма, 2006. 496 с.
1040. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / А.Г. Орлов и др.; науч. ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. Москва: РЦИОНТ: Норма, 2007. 320 с.
1041. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва: РЦИОНТ: Типография «Новости», 2009. 448 с.
1042. Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Т.И. Чурсина и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва: РЦИОНТ: Ин-октаво, 2009. 480 с.
1043. Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Е.А. Водяницкая и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва: РЦИОНТ, 2011. 512 с.
1044. Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва: РЦИОНТ, 2013. 488 с.
1045. Современные избирательные системы. Вып. 9: Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия / Л.М. Ефимова и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва: РЦИОНТ, 2014. 512 с.
1046. Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т.О. Кузнецова и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва: РЦИОНТ, 2015. 472 с.
1047. Современные избирательные системы. Вып. 11: Нидерланды, Никарагуа, Сингапур / И.А. Ракитская и др.; науч. ред. В.И. Лафитский, В.И. Лысенко. Москва: РЦИОНТ, 2016. 400 с.
1048. Співак В.І. Поняття виборчого процесу та правова культура виборчих комісій як суб'єктів виборчого процесу. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 лист. 2003 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 377-386.
1049. Співаков І.І. Центральна виборча комісія як основний суб'єкт адміністративно-правового регулювання виборчих відносин. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 124-128.
1050. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПП щодо Закону України «Про Державний реєстр виборців» (CDL-AD(2007)026). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2009. С. 403-410.

1051. Спільний висновок щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (CDL-AD(2011)037). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 295-321.
1052. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДППЛ щодо проекту закону про внесення змін та доповнень до Закону Республіки Сербії про вибори депутатів Парламенту (CDL-AD(2011)005). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 466-472.
1053. Спільний висновок ОБСЄ/БДППЛ та Венеціанської Комісії щодо проекту Закону про внесення змін до Законів про вибори народних депутатів України і про Центральну виборчу комісію та щодо проекту Закону про повторні вибори в Україні (CDL-AD(2013)016). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії*: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. 3-є вид., випр. і доповн. Київ: Логос, 2016. Ч. 2. С. 322-350.
1054. Справа «Головатий проти України»: Ухвала ЄСПЛ від 16 березня 2000 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/195> (дата звернення 01.12.2017).
1055. Справа «Ковач проти України». Рішення ЄСПЛ від 7 лютого 2008 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 2802.
1056. Справа «“Українська Прес-група” проти України». Рішення ЄСПЛ від 29 березня 2005 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_382 (дата звернення 01.12.2017).
1057. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. Москва: Междунар. отношения, 2002. 448 с.
1058. Ставнійчук М.І. Актуальні питання систематизації виборчого законодавства. *Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-20 лист. 1998 р.). Київ: Центральна виборча комісія, 1999. С. 37-43.
1059. Ставнійчук М.І. Актуальні проблеми вдосконалення парламентського виборчого законодавства України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 черв. 2001 р.). / ред. кол.: С.Б. Гавриш, В.Ф. Опришко (співголови) та ін. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 591-594.
1060. Ставнійчук М.І. Деякі проблеми реалізації права голосу громадян України під час голосування та підрахунку голосів на виборах і референдумах в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2001. Вип. 11. С. 111-119.
1061. Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики: монографія. Київ: Факт, 2001. 156 с.
1062. Ставнійчук М.І. До сучасного розуміння принципів виборчого права України *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2001. Вип. 13. С. 111-118.
1063. Ставнійчук М. Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків. *Право України*. 2003. № 10. С. 21-28.
1064. Ставнійчук М. Уніфікація юридичних процедур як актуальна проблема сучасного розвитку законодавства України про вибори і референдуми. *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 черв. 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 23-28.

1065. Ставнійчук М.І. Абсентеїзм і свобода виборів: правова діалектика. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2005. Вип. 27. С. 180-186.
1066. Ставнійчук М. Виборчі комісії як орган управління виборчим процесом. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 1(3). С. 14-17.
1067. Ставнійчук М.І. Перспективи розвитку законодавства України про вибори і референдуми – основа становлення України як демократичної та правової держави. *Правова держава*. Київ, 2007. Вип. 18. С. 162-172.
1068. Стаднік О.М. Виборче право як інститут конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 19 с.
1069. Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол.: І.А. Грицяк та ін.; за заг. ред. І.А. Грицяка. Київ: НАДУ, 2011. 184 с.
1070. Станских С.Н. Избирательная власть как ветвь государственной власти: к постановке проблемы. *Конституционное и муниципальное право*. 2004. № 1. С. 16-20.
1071. Старовойтова Г.М. Вдосконалення механізму формування списків виборців – необхідна умова забезпечення права громадян на участь у виборах. *Вибори Президента України-99: проблеми теорії і практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16-17 бер. 2000 р.). Київ: Центральна виборча комісія, 2000. С. 172-174.
1072. Старосольський В. Партія в Конституції Чехословацької Республіки (1923 р.). *Вибори та демократія*. 2011. № 3(29). С. 104-112.
1073. Старостина І.А. Інститут представителів в избирательном праве: нормативно-правовые характеристики. *Вестник Московского университета. Серия 11: Право*. 2010. № 1. С. 79-90.
1074. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40-43.
1075. Старчук О. Щодо ознак принципів трудового права України. *Публічне право*. 2013. № 1(9). С. 200-206.
1076. Стельмах О.В. Списки виборців: технологія складання, уточнення, внесення змін. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2012. № 2(23). С. 33-35.
1077. Стенограма засідання круглого столу «Обговорення зауважень та рекомендацій Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ стосовно внесення змін до Конституції України» від 13 серпня 2013 р. URL: <http://www.minjust.gov.ua/news/44000> (дата звернення: 23.10.2016).
1078. Стецюк Н. Конституційно-правові засади організації та проведення виборів в Україні в контексті міжнародно-правових стандартів прав людини. *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie* / pod. red. P. Steciuka i J. Buczkowskiego. Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji a Zarządzania, 2004. S. 258-262.
1079. Стецюк П. Зміни до Конституції України 1996 року: поступ чи криза конституціоналізму? *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів, 2006. Вип. 42. С. 133-142.
1080. Стецюк П. Конституційна держава та конституціоналізм за М.І. Палієнком. *Вибори та демократія*. 2012. № 1(31). С. 98-103.

1081. Стецюк П. Богдан Кістяківський про конституцію, конституційну державу та конституціоналізм. *Вибори та демократія*. 2012. № 2(32). С. 97-104.
1082. Стешенко Т.В. Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 19 с.
1083. Стешенко Т. Повноваження виборчих комісій. *Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом*: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 червня 2003 р.). Київ: Міленіум, 2003. С. 84-86.
1084. Стешенко Т.В. Організаційно-правові проблеми реалізації форм роботи виборчих комісій та основні напрямки їх удосконалення. *Проблеми законності*. Харків, 2009. Вип. 102. С. 35-42.
1085. Стешенко Т.В. Кодифікація виборчого законодавства: зарубіжний досвід та перспективи її впровадження в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків, 2011. Вип. 21. С. 33-40.
1086. Стешенко Т.В. Конституційно-правові засади реформування народного волевиявлення в Україні. *Від громадянського суспільства – до правової держави. Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції*: тези доповідей XIII міжнар. наук.-практ. конференції (м. Харків, 21 квіт. 2017 р.). Харків: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 203-206.
1087. Стешенко Т.В., Стешенко Л.С. Міжнародні виборчі стандарти, їх реалізація у виборчому законодавстві України. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. Харків, 2015. Вип. 29. С. 32-42.
1088. Стрільчук В.А. Строки в конституційному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.
1089. Субочев В.В. Законные интересы: монография / под ред. А.В. Малько. Москва: Норма, 2012. 496 с.
1090. Судебное решение по вопросу приемлемости жалобы № 51501/99, поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации (Страсбург, 25 января 2000 г.). *Международные избирательные стандарты*: сборник документов / отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. Москва: Изд-во ВЕСЬ МИР, 2004. С. 729-733.
1091. Суменков С.Ю. Принципы права и исключения в праве: аспекты соотношения. *Государство и право*. 2009. № 5. С. 23-30.
1092. Суходубова І.В. Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення, засоби забезпечення: монографія. Харків: Право, 2016. 228 с.
1093. Сушинський О.І. Місьцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: монографія. Львів: Афіша, 2003. 176 с.
1094. Сціборський М. Націократія. Вінниця: Державна картографічна фабрика, 2007. 112 с.
1095. Таманага Б. Верховенство права: Історія, політика, теорія / пер. з англ. Київ: Вид. дім «Кисво-Могілянська академія», 2007. 208 с.
1096. Тароєва В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 21 с.

1097. Татарнікова Л.А. Подальше вдосконалення Закону України «Про вибори народних депутатів України» з питань забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України. *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 лист. 2002 р.). Київ: Нора-друк, 2003. С. 100-107.
1098. Тегеран. Ялта. Потсдам. Сборник документов. Москва: Международные отношения, 1967. 368 с.
1099. Теорія держави і права: підручник / О.В. Петришин та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2014. 368 с.
1100. Теорія і практика конституціоналізації галузевого законодавства України / Ю.С. Шемшученко та ін.; наук. ред. Ю.С. Шемшученко, відпов. ред. Н.М. Пархоменко. Київ: Юридична думка, 2013. 308 с.
1101. Теплюк М. Конституційно-правові основи забезпечення єдності публічної влади в Україні. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / ред. рада: О.Д. Святоцький (голова) та ін. Київ: Право України; Ін Юре, 2010. С. 54-140.
1102. Територіальні виборчі комісії по регіонах України / Вибори Президента України 31 жовтня 2004 р. За станом на 31.10.2004 р. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wr0011> (дата звернення 12.09.2017).
1103. Тимошенко І. Діяльність виборчих комісій щодо захисту виборчих прав громадян України: проблеми ефективності. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 4(6). С. 54-59.
1104. Тимошенко І. Сутність виборчих прав громадян України та їх місце в загальній системі прав і свобод. *Публічне право*. 2011. № 4. С. 49-56.
1105. Тимошенко І. Навчання членів виборчих комісій: зарубіжний досвід та українська практика. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8. С. 149-151.
1106. Тимошенко І. Виборчі комісії як суб'єкти реалізації правозахисної функції. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 3(27). С. 40-43.
1107. Тиунов О.В. Роль міжнародно-правових стандартів в регулюванні взаємодії міжнародного і національного права *Журнал російського права*. 2012. № 12(192). С. 69-83.
1108. Тихий В.П. Відповідальність за порушення виборчого законодавства. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 358-364.
1109. Тихий В. Правова природа, повноваження, рішення та висновки Конституційного Суду України. *Проблеми сучасного українського конституціоналізму*: збірка наук. праць на пошану... Леоніда Юзькова / заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. Київ: Логос, 2008. С. 215-228.
1110. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. Москва: Эксмо, 2008. 448 с.
1111. Тиунов О. Правові стандарти як засіб регулювання міжнародних та внутрішньодержавних відносин. *Міжнародне право*. 2012. № 1. С. 10-26.
1112. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів, 2009. Вип. 49. С. 101-105.

1113. Тодика О.Ю. Вибори до парламентів країн СНД (порівняльно-правовий аспект): монографія. Харків: Факт, 2003. 147 с.
1114. Тодика О. Виборче право України, других країн СНД по формуванню парламентів в аспекті міжнародних виборчих стандартів і реалізації народовладдя. *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie* / pod. red. P. Steciuka i J. Buczkowskiego. Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji a Zarządzania, 2004. S. 314-324.
1115. Тодика Ю.М. Становлення виборчої системи в Україні в аспекті основ конституційного ладу. *Україна. Вибори – 98. Досвід. Проблеми. Пероспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 20 лист. 1998 р.). Київ: Центральна виборча комісія, 1999. С. 70-75.
1116. Тодика Ю.М. Теоретико-методологічні питання виборчого процесу в аспекті реалізації народовладдя. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 170-174.
1117. Тодика Ю.М., Бандурка О.М. Вибори народних депутатів України: монографія. Харків: ХІВС, 1994. 118 с.
1118. Тодыка Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: учеб. пособие. Харьков: Фолио: Райдер, 1998. 291 с.
1119. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: учеб. пособие. Харьков: Факт, 1999. 320 с.
1120. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект: монография. Харьков: Факт, 1998. 176 с.
1121. Топчій Я.М. Кримінальне покарання у вигляді позбавлення виборчого права на певний термін: антиконституційне чи необхідне. *Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства*: матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 лист. 2005 р.). Київ: Фоліант, 2005. С. 74-79.
1122. Треушников М.К. Судебная защита избирательного права. *Журнал российского права*. 2000. № 3. С. 12-22.
1123. Уварова О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: Друкарня МАДРИД, 2012. 196 с.
1124. Усенко-Чорна Ж. Державний реєстр виборців – крок до нової якості суспільного буття в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2011. № 2(21). С. 31-34.
1125. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 23 серпня 2007 р. *Збірник рішень судів за підсумками розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на позачергових виборах народних депутатів України 2007 року* / редкол.: В.М. Шаповал (голова) та ін. Київ: ППВФ, 2008. С. 74-76.
1126. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 серпня 2012 р. за позовом Горіна О.В. до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25687290> (дата звернення 11.11.2017).
1127. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 2 жовтня 2015 р. за позовом Політичної партії «Сила Людей»... до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52079317> (дата звернення 11.11.2017).

1128. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 2 жовтня 2015 р. за позовом Київської міської організації політичної партії “Об’єднання “Самопоміч” до Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52079370> (дата звернення 11.11.2017).
1129. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2015 р. у справі за позовом Молибога Ю.В. до Криворізької міської виборчої комісії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5386056> (дата звернення 11.11.2017).
1130. Факультативний протокол до Міжнародного акту про громадянські та політичні права. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_086 (дата звернення 11.01.2018).
1131. Федоренко В.Л. Виборче право як складова системи конституційного права України (із досвіду виборів 2006 року). *Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 жовт. – 1 лист. 2006 р.). Київ: Атіка, 2007. С. 191-195.
1132. Федоренко В. Виборче право і виборчий процес як складники системи сучасного конституційного права України (теоретико-методологічні аспекти). *Вибори та демократія*. 2007. № 4(14). С. 18-24.
1133. Федоренко В.Л. Принципи системи конституційного права України (до постановки проблеми). *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2007. Вип. 35. С. 148-154.
1134. Федоренко В.Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти: монографія. Київ: Ліра-К, 2009. 580 с.
1135. Федоренко В. Утвердження процесуального конституційного права як запорука дієвості принципу верховенства права в Україні. *Право України*. 2010. № 3. С. 89-97.
1136. Федоренко В.Л. Категорія «виборчий процес» у конституційному праві: теоретико-методологічні та законодавчі аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 10. С. 30-40.
1137. Федоренко В. Конституційне право України: підручник. Київ: Ліра, 2016. 616 с.
1138. Филиппова Н.А. Юридическое содержание публичного представительства в доктрине конституционного права. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2011. Вып. 11. С. 489-512.
1139. Фіцак С., Бучин М. Формування списків виборців як важливий аспект дотримання принципу загальних виборів. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. Львів, 2010. Вип. 22. С. 105-109.
1140. Фоміна С.В. Суб’єкти, що беруть участь у виборчому процесі на стадії голосування, та їхній правовий статус у зарубіжних країнах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород, 2014. Вип. 29, т. 1. С. 114-118.
1141. Фоміна С.В. Голосування як стадія виборчого процесу в зарубіжних країнах: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид наук. Харків, 2016. 22 с.
1142. Франко І. Що таке поступ. Франко І. *Вибрані твори*: в 3-х т. Літературознавство, публіцистика. 2-е вид., доп. / редколегія: В. Скотний та ін.; упор. О. Баган. Дрогобич: Коло, 2005. Т. 3. С. 432-477.
1143. Фрицький О.Ф. Особливості систематизації конституційного законодавства України. *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики*: матер.

- міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, жовт. 1999 р.). Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. С. 233-235.
1144. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: наук.-метод. посібник. 2-е вид., випр., допов. Київ: Національна школа суддів України, 2015. 128 с.
1145. Футей Б. Проблеми юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства. *Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-20 лист. 1998 р.). Київ: Центральна виборча комісія, 1999. С. 90-95.
1146. Футей Б. Захист голосів: погляд із Сполучених Штатів. *Вибори та демократія*. 2010. № 4(26). С. 23-27.
1147. Фурашев В., Коваль М., Маглюй С. Системна інформатизація виборчих і референдумних процесів в Україні: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 608 с.
1148. Хайск Ф.А. Право, законодавство та свобода: Нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії: в 3-х т. / пер. з англ. Т. 1. Правила та порядок. Київ: Сфера, 1999. 196 с.
1149. Хасебе Я. Верховный суд Японии: решения по избирательной системе и экономическим свободам. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2008. № 1(62). С. 173-182.
1150. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу. *Юридичний журнал*. 2005. № 11(41). С. 100-109.
1151. Хворостянкіна А. Дефініції в законодавчих текстах: питання теорії. *Право України*. 2005. № 11. С. 28-32.
1152. Хворостянкіна А.В. Визначеність законодавчих дефініцій як умова ефективного дотримання духу та букви закону. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2008. Т. 77. Юридичні науки. С. 8-12.
1153. Хворостянкіна А.В. Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.
1154. Хейвуд Э. Политология: учебник / пер. с англ.; под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Вельского. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 544 с.
1155. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. Москва: Юридическая литература, 1981. 367 с.
1156. Хромова Ю. Концепція професіоналізації виборчих комісій. *Актуальні проблеми державного управління*: збірник наук. праць. Одеса, 2013. Вип. 4(56). С. 139-142.
1157. Хрусталеv Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие, стадии. *Известия вузов. Правоведение*. 1998. № 2. С. 32-35.
1158. Худолей Д.М. Принцип равного избирательного права в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 27 с.
1159. Худолей Д.М. Классификация принципов избирательного права Российской Федерации. *Вестник Пермского университета*. Пермь, 2008. Вып. 1(1). С. 38-49.

1160. Цвік М.В. Методологічне значення принципів права. *Проблеми методології сучасного правознавства*: матеріали міжнар. наук.-теорет. конфер. (м. Київ, 9-10 жовт. 1996 р.). Київ: Українська Правнична Фундація, 1996. С. 34.
1161. Цельєв О.В. Основні сучасні джерела права. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 138-149.
1162. Цивільний кодекс України: від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.
1163. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (у редакції від 18.01.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 15.02.2018).
1164. Цивільний процес: навч. посіб. / А.В. Андрушко та ін.; за ред. Ю.В. Білоусова. Київ: Прецедент, 2005. 293 с.
1165. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.07.1963 р. (у редакції від 11.03.1996 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-06/ed19960311> (дата звернення 15.02.2018).
1166. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV (у редакції від 03.10.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення 15.02.2018).
1167. Цімдарс А. Реєстр виборців Латвії: історія створення, принципи роботи і перспективи. *Вибори та демократія*. 2006. № 2(8). С. 25-28.
1168. Цюра В.В. Теоретические взгляды касательно полномочий представителя и признаков представительства в гражданском праве. *Альманах цивилистики: сборник статей / под ред. Р.А. Майданика. Вып. 3*. Київ: Алерта; КНТ; Центр учебной литературы, 2010. С. 62-80.
1169. Чантурия Л.Л. Введение в общую часть гражданского права (сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права). Москва: Статут, 2006. 349 с.
1170. Чемсак Ю.В. Выборчий процес та його стадії: теоретично-правовий аспект. *Проблеми законності*. Харків, 2009. Вип. 103. С. 39-46.
1171. Чепель О.Д. Проблеми корпоративного представництва в контексті сучасних тенденцій розвитку парламентаризму. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 10. С. 41-50.
1172. Червяцова А.О. Концепція похідних прав та її застосування Європейським Судом з прав людини при розгляді справ за ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на свободу вираження поглядів). *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: зб. наук. праць / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін.; упор. О.В. Кресін, І.М. Ситар. 2-е вид., випр. і доп. Львів, Київ: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 258-262.
1173. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія. Київ: Скіф, КНТ, 2008. 144 с.
1174. Чернецька О.В. Мандат депутата представницького органу місцевого самоврядування та народний суверенітет. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2(29). С. 85-88.

1175. Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии. *Московский журнал международного права*. 1992. № 3. С. 33-48.
1176. Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма. *Журнал российского права*. 2010. № 1(157). С. 84-94.
1177. Чехович Т.В. Гарантування конституційного принципу рівного виборчого права – основа розвитку демократичної виборчої системи. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України: тези доповідей міжнар. наук. конф. (м. Київ, 22-23 червня 2017 р.)*. / редкол.: І.С. Гриценко та ін. Київ: Київ Прінт-Сервіс, 2017. С. 313-318.
1178. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. Москва: Норма: Инфра-М, 2010. 240 с.
1179. Чиркин В.Е. Законодательная власть. Москва: Норма: Инфра-М, 2010. 336 с.
1180. Чихладзе Л.Т., Галушкин А.А. К вопросу о некоторых российских и зарубежных принципах проведения муниципальных выборов. *Государство и право*. 2016. № 5. С. 96-100.
1181. Чуб О.О. Основи сучасної теорії представницького правління. *Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики*: матер. щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19-20 квіт. 2012 р.). У 2-х част. / за заг. ред. В.В. Коваленка. Київ: НАВС, 2012. Ч. 1. С. 129-131.
1182. Чуров В.Е., Гришина М.В., Чернова Е.С. Комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области». *Журнал российского права*. 2011. № 10. С. 116-118.
1183. Чухвичев Д.В. Законодательная техника: учеб. пособие. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. 239 с.
1184. Шалланд Л.А. Питання виборчого права. Випуск І. Таємне подання голосів. *Вибори та демократія*. 2007. № 4(14). С. 64-79.
1185. Шалланд Л.А. Питання виборчого права. Випуск ІІ. Пряме та рівне голосування. *Вибори та демократія*. 2008. № 1(15). С. 73-79.
1186. Шалланд Л.А. Питання виборчого права. Випуск ІІ. Пряме та рівне голосування (закінчення). *Вибори та демократія*. 2008. № 2(16). С. 85-96.
1187. Шапиев С.М., Биктагиров Р.Т., Шапиев А.С. Участники избирательного процесса: статус, полномочия, ответственность: монография. Грозный: Грозненский рабочий, 2011. 336 с.
1188. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ: АртЕк; Вища школа, 1998. 264 с.
1189. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії. *Право України*. 1998. № 5. С. 25-29.
1190. Шаповал В. Імперативний мандат. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. Т. 2: Д-Й / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енциклопедія, 1999. С. 664-665.

1191. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48-54.
1192. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25-29.
1193. Шаповал В. Безпосередня демократія і представницька демократія у взаємозв'язках. *Право України*. 2004. № 8. С. 8-12.
1194. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. Київ: Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
1195. Шаповал В.М. Деякі міркування щодо виборчого права та конституційної реформи. *Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року. Доповіді. Виступи. Матеріали: зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Косів, 13-15 трав. 2005 р.)*. Київ: Фоліант, 2005. С. 266-270.
1196. Шаповал В. Проблема демократичності виборчої системи у контексті рішень Конституційного Суду України. *Вибори та демократія*. 2008. № 4(18). С. 82-84.
1197. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 464 с.
1198. Шаповал В.М. Виконавча влада та конституційна модель розподілу влад в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія Правознавство*. 2012. Вип. 641. С. 32-39.
1199. Шаповал В. Політико-правова категорія народного представництва: питання теорії. *Право України*. 2013. № 5. С. 12-17.
1200. Шаповал В.М. Основи теорії парламентаризму: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2015. 136 с.
1201. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. 10-те вид., переробл. та допов. Київ: Ін Юре, 2015. 320 с.
1202. Шаповал В., Шаповал Т. Про сутнісні характеристики народного представництва. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2011. № 2(21). С. 45-47.
1203. Шаповал Т. Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення). *Право України*. 2008. № 2. С. 9-13.
1204. Шаповал Т.В. Конституційний інститут політичних прав і свобод в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 21 с.
1205. Шаптала Н. Деякі питання практики конституційного судочинства України в 2011-2012 роках. *Вісник Конституційного Суду України*. 2013. № 1. С. 82-96.
1206. Шарапова И.Н. Подсистема «Регистр избирателей, участников референдума» как составная часть Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 69-71.
1207. Шведа Ю.Р. Теорія політичних партій та партійних систем: монографія. Львів: Тріада плюс, 2004. 526 с.
1208. Шведа Ю. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні: монографія. Львів, 2010. 462 с.

1209. Шеверева В. Участь ЗМІ у передвиборній агітації по виборах у вищі органи влади України *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1(7). С. 70-76.
1210. Шеверева В.Є. Правове регулювання передвиборної агітації в зарубіжних країнах. *Проблеми законності*. Харків, 2011. Вип. 101. С. 255-262.
1211. Шеверева В.Є. Проблеми правового регулювання передвиборної агітації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 22 с.
1212. Шевченко А.В. Вибори і мас-медіа: уроки – 2004 і пропозиції – 2006. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 498-500.
1213. Шевченко Т. Інформаційне забезпечення виборів як новела законодавства про вибори. *Вибори та демократія*. 2012. № 2(32). С. 4-8.
1214. Шевчук С. Свобода вираження. Київ: IREX, 2005. 142 с.
1215. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні: монографія. Київ: Реферат, 2007. 627 с.
1216. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції: монографія. 2-е вид., випр., доп. Київ: Реферат, 2007. 848 с.
1217. Шевчук С. До питання нормативності актів Конституційного Суду України. *Проблеми сучасного українського конституціоналізму*: збірка наук. праць на пошану... Леоніда Юзькова / заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. Київ: Логос, 2008. С. 229-237.
1218. Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України. *Право України*. 2011. № 5. С. 175-186.
1219. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні. *Проблеми сучасного українського конституціоналізму*: збірка наук. праць на пошану Леоніда Юзькова / заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. Київ: Логос, 2008. С. 67-72.
1220. Шемшученко Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. *Право України*. 2009. № 11. С. 19-25.
1221. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.. Т. 5: П–С. Київ: Укр. енциклопедія, 2003. С. 44.
1222. Штефан М.Й. Колегіальність. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко та ін. Т. 3: К–М. К.: Укр. енциклопедія, 2001. С. 148-149.
1223. Штрайнц Р. Європейське право / пер. з нім.; наук. ред. укр. вид. М. Микієвич. Львів: Астролябія, 2009. 480, XL с.
1224. Шукліна Н.Г. Право обирати і бути обраними – пріоритетне політичне право громадян України. *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9-10 черв. 2005 р.). Київ: Атіка, 2005. С. 292-300.
1225. Шумляк О. Механізми голосування виборців поза місцем їх постійного або тимчасового перебування. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 4(14). С. 52-56.

1226. Эллиотт М. Великобритания: двухпалатный парламент, суверенитет и неписанная конституция. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 3(60). С. 31-36.
1227. Юрах В.М. Щодо потреби перегляду мінімальних вимог до професійних рис у членів виборчих комісій. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2013. Вип. 61. С. 95-100.
1228. Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори народних депутатів України / за ред. О.Л. Копиленка. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. 96 с.
1229. Юрійчук Є. Індикатори спостереження ОБСЄ за виборами та референдумами у пострадянських державах: зовнішньополітичний вимір легітимності. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 1(25). С. 64-69.
1230. Юсов С.В. Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой Российской государственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999. 17 с.
1231. Ющик О.І. Правова реформа і систематизація законодавства України. *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, жовт. 1999 р.). Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. С. 88-94.
1232. Яворський В.Д. Роль виборчих технологій у сучасному виборчому процесі України. *Конституція України – основа модернізації держави і суспільства*: матер. наук. конф. (м. Харків, 21-22 черв. 2001 р.) / упор. Ю.М. Грошевий, М.І. Панов. Харків: Право, 2001. С. 251-252.
1233. Яворський В. Принципи сучасного виборчого права України. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 3(30). С. 40-50.
1234. Ярош О., Уїмет А. Гендерний аналіз виборчого законодавства України, національний та міжнародний погляд. Київ: ОБСЄ, 2009. 163 с.
1235. Ясочко Ю.О. Передвиборна агітація при проведенні парламентських виборів в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 20 с.
1236. Яцунський Г. Вибори на місцях як виклик демократії. *Правовий тиждень*. 2010. 26 жовтня (№ 42-43(220-221)). С. 11.
1237. Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act). Last amended by Act of 28 April 2005. URL: https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Pdf_voor_Engelse_site-Elections_Act.pdf (дата звернення 26.09.2017).
1238. *Affaire Vincenzo Taiani c. Italie / Cour Européenne des Droits de l'Homme*. Aprêt de 13 juillet 2006. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76354> (дата звернення 24.03.2018).
1239. Alexy R. *Teoria praw podstawowych / tłum. z niem. B. Kwiatkowska i J. Zajadło*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010. 456 s.
1240. Alonso A., Carrillo M. Challenges to the registry of voters in Mexico. *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 22-24.
1241. Atlas of Electoral Gender Quotas / Dahlerup D. e. a. Stockholm: International IDEA, 2013. 266 p.

1242. Azaryan G. Developing accurate voters' registration in the Republic of Armenia. *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 14.
1243. Badashvili G. The Scope of Protection of Electoral Rights under Article 3 of Protocol No. 1. *Seminar for Judges Dealing with Electoral Disputes*. (Kyiv (Ukraine), 14-15 Sept. 2007) (CDL-EL(2007)040). Strasbourg: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2007. 9 p.
1244. Balicki R., Preisner A. e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia. *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*: międzynarod. konf. nauk. (Rzeszów, 26-27 marca 2007 r.) / red. S. Grabowska, R. Grabowski. Rzeszów, 2007. S. 50-73.
1245. Banaszak B. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11). *Przegląd Sejmowy*. 2012. Nr. 1(108). S. 101-117.
1246. Bankruptcy proceedings in Italy: Progress achieved and problems remaining in the execution of the judgments of the European Court of Human Rights / Interim Resolution CM/ResDH(2007)27 (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2007). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80186> (дата звернення 26.09.2017).
1247. Basic Principles of the Treatment of Prisoners / UN General Assembly Resolution 45/111 adopted on 14 December 1990. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/565/00/IMG/NR056500.pdf?OpenElement> (дата звернення 26.09.2017).
1248. Bień-Kacała A. Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane). *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*: międzynarod. konf. nauk. (Rzeszów, 26-27 marca 2007 r.) / red. S. Grabowska, R. Grabowski. Rzeszów, 2007. S. 228-233.
1249. Błaś A. Europejskie standardy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej a problem praw człowieka i obywatela. *Administracja: Teoria. Dydaktyka. Praktyka*. 2005. Nr. 1. S. 7-21.
1250. Boda M.D. Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework. *Revisiting Free and Fair Elections: an international round table on election standards organized by the Inter-Parliamentary Union* (Geneva, November 2004) / ed. M.D. Boda. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2004. P. 75-101.
1251. Brown E.T. The Sovereign People. Analysis of an Illusion. Melbourne: Cheshire, 1954. XI, 271 p.
1252. Buczkowski J. Istota i gwarancje “wolnych wyborów”. *Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania*, 1998. 130 s.
1253. Buczkowski J. Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1998. 372 s.
1254. Buczkowski J., Buczkowski Ł., Eckhardt K. Prawo konstytucyjne RP (Instytucje wybrane): podręcznik / trzecie wyd., poszerz. i uaktualn. *Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania*, 2004. 445 s.
1255. Buczkowski Ł. Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym. *Przemysł – Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji*, 2010. 440 s.

1256. Buczkowski Ł. Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* / pod red. K. Skotnickiego. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S. 207-240.
1257. Buquicchio G. Introductory address. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy*, No.39. Stasbourg: Council of Europe Publ., 2005. P. 5-7.
1258. Butenschøn N.A., Vollan K. Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies. A NORDEM Special Report. Oslo: Univ. of Oslo, 2011. 214 p.
1259. Canada Election Act. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01> (дата звернення 26.09.2017).
1260. Carstairs A.M. A Short History of Electoral Systems in Western Europe. London: G.Allen & Unwin, 1980. 236 p.
1261. Case of *Ahmed and others v. United Kingdom* / European Court for Human Rights. Judgment of 2 September 1998. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58222> (дата звернення 24.03.2018).
1262. Case of *Alajos Kiss v. Hungary* / European Court for Human Rights. Judgment of 20 May 2010. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800> (дата звернення 24.03.2018).
1263. Case of *Aliiev v. Ukraine* / European Court for Human Rights. Judgment of 29 April 2003. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61063> (дата звернення 24.03.2018).
1264. Case of *Anchugov and Gladkov v. Russia* / European Court for Human Rights. Judgment of 4 July 2013 (Final 09/12/2013). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260> (дата звернення 24.03.2018).
1265. Case of *Aziz v. Cyprus* / European Court for Human Rights. Judgment of 4 July 2013 (Final 09/12/2013). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61834> (дата звернення 24.03.2018).
1266. Case of *Bowman v. United Kingdom* / European Court for Human Rights. Judgment of 19 February 1998. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134> (дата звернення 24.03.2018).
1267. Case of *Feldek v. Slovakia* / European Court for Human Rights. Judgment of 12 July 2001. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59588> (дата звернення 24.03.2018).
1268. Case of *Frodl v. Austria* / European Court for Human Rights. Judgment of 8 April 2010. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98132> (дата звернення 24.03.2018).
1269. Case of *George Ganchev v. Bulgaria* / European Commission on Human Rights. Decision of 25 November 1996. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b63c4.html> (дата звернення 24.03.2018).
1270. Case of *Gitonas and others v. Greece* / European Court for Human Rights. Judgment of 1 July 1997. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58038> (дата звернення 24.03.2018).
1271. Case of *Handyside v. United Kingdom* / European Court for Human Rights. Judgment of 7 December 1976. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499> (дата звернення 24.03.2018).

1272. Case of *Hilbe v. Liechtenstein* / European Court for Human Rights. Judgment of 7 September 1999. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5636> (дата звернення 24.03.2018).
1273. Case of *Hirst v. United Kingdom (No.2)* / European Court for Human Rights. Judgment of 6 October 2005. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442> (дата звернення 24.03.2018).
1274. Case of *Kruslin v. France* / European Court for Human Rights. Judgment of 6 April 2000. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57626> (дата звернення 24.03.2018).
1275. Case of *Labita v. Italy* / European Court for Human Rights. Judgment of 24 April 1990. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58559> (дата звернення 24.03.2018).
1276. Case of *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* / European Court for Human Rights. Judgment of 2 March 1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536> (дата звернення 24.03.2018).
1277. Case of *Matthews v. the United Kingdom* / European Court for Human Rights. Judgment of 18 February 1999. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58910> (дата звернення 24.03.2018).
1278. Case of *Melnychenko v. Ukraine* / European Court for Human Rights. Judgment of 19 October 2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67100> (дата звернення 24.03.2018).
1279. Case of *Olsson v. Sweden* / European Court for Human Rights. Judgment of 24 March 1988. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57548> <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57548> (дата звернення 24.03.2018).
1280. Case of *Paksas v. Lithuania* / European Court for Human Rights. Judgment of 6 January 2011. URL: [http:// http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102617](http://http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102617) (дата звернення 24.03.2018).
1281. Case of *Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia* / European Court for Human Rights. Judgment of 29 November 2011. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-2431> (дата звернення 24.03.2018).
1282. Case of *Podkolzina v. Latvia* / European Court for Human Rights. Judgment of 22 May 2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60417> (дата звернення 24.03.2018).
1283. Case of *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* / European Court for Human Rights. Judgment of 13 February 2003. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936> (дата звернення 24.03.2018).
1284. Case of *Scoppola v. Italia* / European Court for Human Rights. Judgment of 9 April 2002. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111044> (дата звернення 24.03.2018).
1285. Case of *Sitaropoulos and others v. Greece* / European Court for Human Rights. Judgment of 8 July 2010. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99807> (дата звернення 24.03.2018).
1286. Case of *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* / European Court for Human Rights. Judgment of 15 March 2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109579> (дата звернення 24.03.2018).
1287. Case of *Sukhovetskyu v. Ukraine* / European Court for Human Rights. Judgment of 26 March 2006. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72893> (дата звернення 24.03.2018).

1288. Case of *Tanășe v. Moldova* / European Court for Human Rights. Judgment of 27 April 2010. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98428> (дата звернення 24.03.2018).
1289. Case of *Vito Sante Santoro v. Italy* / European Court for Human Rights. Judgment of 1 July 2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61868>(дата звернення 24.03.2018).
1290. Case of *Yumak and Sadak v. Turkey* / European Court for Human Rights. Judgment of 8 July 2008. URL: [http:// http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87363](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87363) (дата звернення 24.03.2018).
1291. Case of *Zana v. Turkey* / European Court for Human Rights. Judgment of 25 November 1997. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58115> (дата звернення 24.03.2018).
1292. Case of *Ždanoka v. Latvia* (First Section) / European Court for Human Rights. Judgment of 17 June 2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61827> (дата звернення 24.03.2018).
1293. Case of *Ždanoka v. Latvia* (Grand Chamber)/ European Court for Human Rights. Judgment of 16 March 2006. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794> (дата звернення 24.03.2018).
1294. Chmaj M. Parytet płci w kodeksie wyborczym. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* / pod red. K. Skotnickiego. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S. 194-206.
1295. Chmaj M., Skrzydło W. System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej. Kraków: Zakamycze, 2002. 190 s.
1296. Chryssofonos K., Stratilatis C. Limits of Electoral Equality and Political Representation. *European Constitutional Law Review*. 2012. Vol. 8, Iss. 1. P. 9-32.
1297. Cimdars A. Latvian model of voters' registration. *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 21.
1298. Clerfayt G. The European electoral heritage and the Code of good practice in electoral matters. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy*, No. 39. Strasbourg: Council of Europe, 2005. P. 29-35.
1299. Code electoral: 14^e ed. Paris: Dalloz, 2008. 1130 p.
1300. Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report. *Electoral Law*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008. P. 13-47.
1301. Code of Good Practice on Referendums. *Electoral Law*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008. P. 239-263.
1302. Codul electoral al Republicii Moldova. Chișinău: Comisia Electorală Centrală, 2015. 179 p.
1303. Colliard J.-C. Electoral Disputes. *The Cancellation of Election Results. Science and Technique of Democracy*. No. 46. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2010. P. 9-14.
1304. Conclusion by the General Rapporteurs. *Electoral Systems: Strengthening Democracy in the 21st Century*: Forum for the Future of Democracy 2009 Session (Kyiv, Ukraine, 21-23 Oct. 2009). Strasbourg: Council of Europe, 2009. P. 9-16.
1305. Constitution of Greece. As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008. URL: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> (дата звернення 24.03.2018).

1306. Constitution of the Portuguese Republic. Seventh Revision [2005]. URL: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (дата звернення 24.03.2018).
1307. Council of Europe. Conference of INGOs. URL: <https://www.coe.int/en/web/ingo> (дата звернення 24.03.2018).
1308. Cronin T.E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, London: Harvard Univ. Press, 1989. XII, 289 p.
1309. Csalótzky G. Electoral corporative bodies (commissions, committees, boards) and preparation of voters' registers promoting free and fair democratic elections. *New trends in electoral law in a pan-European context: Proceedings of the UniDem Seminar* (Sarajevo, April 17-18, 1998). Stasbourg: Council of Europe, 1999. P. 35-49.
1310. Czaplicki K.W. Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów). *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu: międzynarod. konf. nauk.* (Rzeszów, 26–27 marca 2007 r.) / red. S. Grabowska, R. Grabowski. Rzeszow, 2007. S. 29-49.
1311. Dąbrowski M. Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich. *Przegląd prawa konstytucyjnego*. 2010. Nr. 2-3. S. 271-280.
1312. Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct of International Election Observer and Pledge to Accompany the Code of Conduct of International Election Observer (CDL-AD(2005)036). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)036-e) (дата звернення 24.03.2018).
1313. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994). URL: <http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm> (дата звернення 24.03.2018).
1314. *Direct Democracy. The International IDEA Handbook* / V. Beramendi e. a. Stockholm: International IDEA, 2008. XIII, 241 p.
1315. *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe* / eds. B. Kaufmann, M.D. Waters. Durham: Carolina Acad. Press, 2004. XX, 184 p.
1316. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (дата звернення 24.03.2018).
1317. Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true> (дата звернення 24.03.2018).
1318. Dolnicki B. Niedostępny rejestr wyborców. *Samorząd Terytorialny*. 2011. Nr. 5. S. 9-26.
1319. Duverger M. *Le système politique français. Droit constitutionnel et science politique*. 21 éd. Paris: PUF, 1996. 609 p.
1320. Eckhardt K. Zasady prawa wyborczego do parlamentu w pracach nad Konstytucją III Rzeczypospolitej. *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie* / pod red. P. Steciuka i J. Buczkowskiego. Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, 2004. S. 92-111.
1321. Egert-Wienns C. Information about recent elections in Germany. *Enhancing Participation in Elections: 6th European Conference of Electoral Management Bodies* (The Hague,

- 30 Nov. – 1 Dec. 2009) and *Every Voter Counts: 7th European Conference of Electoral Management Bodies* (London, 22-23 June 2010): Selected Reports. Council of Europe; KIESRAAD, The Electoral Commission, Venice Commission (CDL-EL(2011)003). Strasbourg: Council of Europe, 2011. P.11-13 (дата звернення 27.03.2018).
1322. *Election Management Design: revised ed.* / H. Catt e. a. Stockholm: International IDEA, 2014. XVI, 461 p.
1323. *Election Observation Handbook / 5th ed.* Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005. 89 p.
1324. *Election Observation Handbook / 6th ed.* Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. 120 p.
1325. *Election Code (Bulgaria)*. In force from 05.03.2014. URL: <http://vota.te.gob.mx/page/countrie/16> (дата звернення 24.03.2018).
1326. *Election Code of the Republic of Azerbaijan*. Baku: IFES, 2008. 216 p.
1327. *Elections in Ukraine*. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine?page=1> (дата звернення 24.03.2018).
1328. *Electoral Code of the Republic of Albania (as of 21 June 2010)* (CDL-REF(2011)038). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)038-e) (дата звернення 24.03.2018).
1329. *Electoral Code of the Republic of Armenia*. Adopted on 26 May 2011. URL: <http://vota.te.gob.mx/page/countrie/10> (дата звернення 24.03.2018).
1330. *Electoral Code of Belgium: Version of 31th of January 2014*. URL: <http://www.legislationline.org/topics/country/41/topic/6> (дата звернення 24.03.2018).
1331. Elklit J., Reynolds A. *Judging Elections and Election Management Quality by Process. Revisiting Free and Fair Elections: an International Round Table on Election Standards Organized by the Inter-Parliamentary Union* (Geneva, Nov. 2004) / ed. M.D. Boda. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2004. P. 53-73.
1332. Elklit J., Svensson P. *What Makes Elections Free and Fair?* *Journal of Democracy*. 1997. Vol. 8, No. 3. P. 32-46.
1333. Err L. *Representation of Women in Elected Bodies. European Electoral Heritage – 10 Years of the Code of Good Practice in Electoral Matters. Science and Technique of Democracy*, No.50. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2012. P. 67-74.
1334. *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report*. Strasbourg: Council of Europe, 2010. 45 p.
1335. *Europe's Electoral Heritage* (CDL(2002)007rev). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2002\)007rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2002)007rev-e) (дата звернення 24.03.2018).
1336. *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* / H. Balian e. a. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2003. 84 p.
1337. *Explanatory Memorandum to Recommendation No. R(99)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns* (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168062df8d (дата звернення 24.03.2018).
1338. *External voting w wybranych państwach europejskich* / pod red. K. Skotnickiego. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2012. 243 s.

1339. Farrell D.V. Electoral Systems: A Comparative Introduction. Hundmills, New York: Palgrave, 2001. 241 p.
1340. Federal Constitutional Law. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1 (дата звернення 24.03.2018)
1341. Federal Law on National Council Elections. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1992_471 (дата звернення 24.03.2018).
1342. Garronne P. The constitutional principles of electoral law. *New trends in electoral law in a pan-European context*. Proceedings of the UniDem Seminar (Sarajevo, April 17-18, 1998). Strasbourg: Council of Europe, 1999. P. 11-34.
1343. Garrone P. The Venice Commission doctrine on voters' registration. *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 46-48.
1344. Garrone P. Introduction. *The Cancellation of Election Results. Science and Technique of Democracy*, No.46. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2010. P. 7-8.
1345. Gebethner S. Wybory do Sejmu i Senatu: komentarz do ustawy. Warszawa: Scholar, 2001. 387 s.
1346. Gebethner S. Wypowiedzi w dyskusji. *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*: międzynarod. konf. nauk. (Rzeszów, 26-27 marca 2007 r.) / red. S. Grabowska, R. Grabowski. Rzeszów, 2007. S. 89-92, 110-113, 149-152.
1347. Gersen J.E., Posner E. A. Soft Law. *Public Law and Legal Theory*: Working Paper No. 213. Chicago: The Law School of the University of Chicago, 2008. 50 p.
1348. Gołuch A. Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. *Przegląd Sejmowy*. 2007. № 2(79). S. 240-253.
1349. González Oropeza M. A Brief Commentary on the State of Mexican Electoral Justice after the 2007 Constitutional Reform. México, 2009. 45 p.
1350. Gonzalez Oropeza M. Misuse of administrative resources. *Combating the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*: 11th European Conference of Electoral Management Bodies (Helsinki, Finland, 26-27 June, 2014) / CDL-EL(2014)004. Strasbourg, 2014. P. 8-13. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2014\)004-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2014)004-bil) (дата звернення 24.03.2018).
1351. Goodwin-Gill G.S. Codes of Conduct for Elections. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1998. X, 144 p.
1352. Goodwin-Gill G.S. Free and Fair Elections. New expanded ed. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006. XI, 214 p.
1353. Granat M. Istota zasady wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*: materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29 września – 1 paźdz. 2008 r.) / red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt. Przemyśl–Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, 2010. S. 15-21.
1354. Granat M. Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach / 6 wyd. Warszawa: LexisNexis, 2014. 391 s.
1355. Grotz F. Recurrent Challenges and Problematic Issues of Electoral Law. *The European Electoral Heritage: Ten Years of the Code of Good Practice in Electoral Matters*:

- International Conference (Tirana, Albania, 2-3 July 2012). 9 p. (CDL-UD(2012)002). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-UD\(2012\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-UD(2012)002-e) (дата звернення 24.03.2018).
1356. Grundgesetz. URL: <https://www.bundestag.de/grundgesetz> (дата звернення 24.03.2018).
1357. Gründler T. La République Française, une est indivisible? *Revue du droit publique et de la science politique en France et l'étranger*. 2007. No. 2. P.445-477.
1358. Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections: 2nd ed. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. 97 p.
1359. Hillgenberg H. A Fresh Look at Soft Law. *European Journal of International Law*. 1999. Vol. 10, No. 3. P. 499-515.
1360. Hirschfeldt J. Description of the recurring cases of misuses of administrative resources. *Combating the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*: 11th European Conference of Electoral Management Bodies (Helsinki, Finland, 26-27 June, 2014) / CDL-EL(2014)004. Strasbourg, 2014. P. 14-20. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2014\)004-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2014)004-bil) (дата звернення 24.03.2018).
1361. Hofmann R. Who Is the Holder of Fundamental Rights – the Individual and/or Groups? *The Constitutional Heritage of Europe*: Proc. UniDem Seminar (Montpellier, France, November 22-23, 1996). *Science and Technique of Democracy*. No. 18. Strasbourg: Council of Europe Publ., 1997. P. 172-199.
1362. Hogg P.W. Constitutional Law of Canada: 4th ed. Scarborough: Carswell, 1997. lxx, 1584 p.
1363. House of Commons Disqualification Act 1975. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/24/section/1> (дата звернення 24.03.2018).
1364. Hudon R. Are 16-Year-Olds Ready to Vote? *Elections Today*. 1996. Vol. 6, No. 3. P. 23.
1365. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. URL: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm> (дата звернення 24.03.2018).
1366. International Covenant on Civil and Political Right. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf> (дата звернення 24.03.2018).
1367. Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Publication of Lists of Voters Having Participated in Elections (CDL-AD(2016)028). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)028-e) (дата звернення 24.03.2018).
1368. Istanbul Document. Istanbul Summit 1999. URL: www.osce.org/mc/39569?download=true (дата звернення 24.03.2018).
1369. Joint Opinion on the Draft Amendments to the Law on Election of People's Deputies and on the Central Election Commission and on the Draft Law on Repeated Elections of Ukraine (CDL-AD(2013)016). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)016-e) (дата звернення 24.03.2018).
1370. Joint Opinion on the Election Code of Moldova as of 10 April 2008 (CDL-AD(2008)022). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)022-e) (дата звернення 24.03.2018).

1371. Joint Opinion on the Electoral Code of the Republic of Albania (CDL-AD(2009)005). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)005-e) (дата звернення 24.03.2018).
1372. Joint Opinion on the 26 February 2007 Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia (CDL-AD(2007)023). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)023](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)023) (дата звернення 24.03.2018).
1373. Katz R.S. Democratic Principles and Judging 'Free and Fair'. *Revisiting Free and Fair Elections: an International Round Table on Election Standards Organized by the Inter-Patliamentary Union* (Geneva, Nov. 2004) / ed. M.D. Boda. Geneva: Inter-Patliamentary Union, 2004. P. 17-39.
1374. Kitowski B. Ewolucja trybu i zasad przeprowadzania wyborów do Senatu w II i III Rzeczypospolitej. *Reforma prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie* / pod red. P. Steciuka i J. Buczkowskiego. Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji a Zarządzania, 2004. S. 237-257.
1375. Kluchkovsky Yu. The choice of electoral system: some lessons from the Ukrainian experience. *Electoral Systems: Strengthening Democracy in the 21st Century: Forum for the Future of Democracy 2009 Session* (Kyiv, Ukraine, 21-23 Oct. 2009). Strasbourg: Council of Europe, 2009. P. 17-24.
1376. Kliuchkovskiy Yu. Disenfranchising voters and some ways to avoid it. *Enhancing Participation in Elections: 6th European Conference of Electoral Management Bodies* (The Hague, 30 Nov. – 1 Dec. 2009) and *Every Voter Counts: 7th European Conference of Electoral Management Bodies* (London, 22-23 June 2010). Selected Reports (CDL-EL(2011)003). Strasbourg: Council of Europe, 2011. P. 112-122.
1377. Kliuchkovskiy Yu. Access to information on voters' lists. *Innovative Solutions for Elections: 9th European Conference of Electoral Management Bodies* (Tallinn, 4-5 June, 2012). Selected Reports / Venice Commission, Estonian National Electoral Commission (CDL-EL(2012)004). Strasbourg: Council of Europe, 2012. P. 16-17.
1378. Kljuczowski J. Treść i podmioty praw wyborczych w prawie konstytucyjnym Ukrainy. *Studia wyborcze*. 2014. T. XVII. s. 57-90.
1379. Kodeks cywilny. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Tekst ujednolicony. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19640160093> (дата звернення 24.03.2018).
1380. Kodeks wyborczy. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Dziennik Ustaw*. 2011. Nr. 21. Poz. 112.
1381. Kodeks wyborczy. Komentarz LEX / K.W. Czaplicki, e. a. Warszawa: LEX (Walter Kluwer), 2014. 1024 s.
1382. Kokott J. Soft Law Standards under Public International Law. *International Standards and the Law* / P.Nobel (ed.). Bern: Stämpfli Verlag, 2005. P. 15-41.
1383. Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu. Stan prawny na dzień 25 lipca 1991 roku / opracow. K. Grajewskiego. Gdańsk: Kancelaria Prawnicza "Lex", 1991. 126 s.
1384. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/konst.htm> (дата звернення 24.03.2018).
1385. Kryszeń G. Standarty rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych. *Przegląd Seimowy*. 2007. № 2(79). S. 29-41.

1386. Kryszew G. Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* / pod red. K. Skotnickiego. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S. 159-193.
1387. Kvakkestad A. Cancellation of Election Results – Lessons Learned from Election Observation. *The Cancellation of Election Results. Science and Technique of Democracy*. No. 46. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2010. P. 15-24.
1388. Lasham C. Transparency and Impartiality of the Electoral Administration on Election Day: the Importance of the Management of the Elections and the Role of the Electoral Administrator. *Organisation of Elections by an Impartial Body. Science and Technique of Democracy*. No. 41. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2006. P. 41-49.
1389. Law of the European Convention on Human Rights / D. Harris e.a.: 2nd ed. Oxford: Oxford Univ. Press, 2009. 902 p.
1390. Lazarova Trajkovska M. Transparency and Impartiality: Activities and Competencies of the Electoral Administration in the Pre-Election Period. *Organisation of Elections by an Impartial Body. Science and Technique of Democracy*. No. 41. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2006. P. 27-39.
1391. Legal, Operational and Technical Standards for e-Voting. Recommendation Rec(2004)11 and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2008. 87 p.
1392. Lemon K. The Relationship between the Independent Swedish Election Authority and the Government, including Issues of Composition and Functioning as well as of Activities and Competences of the Election Authority. *Organisation of Elections by an Impartial Body. Science and Technique of Democracy*. No. 41. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2006. P. 7-13.
1393. Leoński Z. Samorząd terytorialny w RP / 4 wyd. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2002. 208 s.
1394. Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford: Oxford Univ. Press, 2000. 209 p.
1395. Lijphart A. Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*. 1997. Vol. 91, No. 1. P. 1-14.
1396. López-Pintor R. Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. New York: UNDP, 2000. 248 p.
1397. Lysenko V. The Reform of the Russian Electoral System and the Election Commissions: New Trends and Perspective. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism: UniDem Seminar* (Sofia, Bulgaria, 28-29 May 2004). *Science and technique of democracy*. 2004. No. 39. P. 61-71.
1398. Majgier B. Kreowanie organów samorządu terytorialnego i ewolucja prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990-2004. *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie* / pod red. P. Steciuka, J. Buczkowskiego. Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji a Zarządzania, 2004. S. 139-157.
1399. Masternak-Kubiak M. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. *Przegląd Sejmowy*. 2007. № 2(79) S. 171-175.
1400. Młynarska-Sobaczewska A. Wybory a legitymacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi). *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*: międzynarodynar.

- konf. nauk. (Rzeszów, 3-4 marca 2008 r.) / red. S. Grabowska, R. Grabowski. Rzeszów, 2008. S. 180-189.
1401. Nobel P. Globalization and International Standards with an Emphasis on Finance Law. *International Standards and the Law* / P. Nobel (ed.). Bern: Stämpfli Verlag, 2005. P. 43-66.
1402. Nohlen D. Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych / przełoż. z niem. Warszawa: Wyd. nauk. SCHOLAR, 2004. 481 s.
1403. Opinion on the Amendments to the Law on Elections Regarding the Exclusion of Candidates from Party Lists (CDL-AD(2016)018). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)018-e) (дата звернення 24.03.2018).
1404. Opinion on the Ukrainian Law on Elections of Peoples Deputies Adopted by the Verkhovna Rada on 13 September 2001 (CDL-INF(2001)22). URL: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)022-e).
1405. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej: Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr. 46. Poz. 499.
1406. PACE Resolution 800(1983) On principles of democracy. URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta83/ERES800.htm> (дата звернення 24.03.2018).
1407. PACE Resolution 1459(2005) Abolition of restrictions on the right to vote. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17364&lang=en> (дата звернення 24.03.2018).
1408. PACE Resolution 1755(2010) The functioning of democratic institutions in Ukraine. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17899&lang=en> (дата звернення 24.03.2018).
1409. PACE Resolution 2145(2017) The functioning of democratic institutions in Ukraine. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en> (дата звернення 24.03.2018).
1410. Pastor R.A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization*. 1999. Vol. 6, No. 4. P. 1-27.
1411. Petit D. Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2000. 41 p.
1412. Philosophy of Law and Legal Theory: an Anthology / D.M. Patterson (ed.). Oxford: Blackwell Publ., 2003. 424 p.
1413. Polskie prawo konstytucyjne / E. Gdulewicz e. a.; pod red. W. Skrzydło. Lublin: Verba, 2004. 464 s.
1414. Prawo konstytucyjne / Z. Witkowski e. a.; red. Z. Witkowski. Toruń: Dom Organizatora, 2006. 759 s.
1415. Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich / red. S. Grabowska, R. Grabowski. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2007. 314 s.
1416. Preliminary Joint Opinion on the Revised Draft Amendments to the Electoral Code of Armenia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR (CDL-AD(2005)008). URL:

- [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)008](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)008)
(дата звернення 24.03.2018).
1417. Prelot M., Boulouis J. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1990. 925 p.
1418. Rádi G., Zsuffa I. Developing accurate voter lists in transitional democracies. *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 5.
1419. Rakowska A. Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne). *Studia Wyborcze*. 2007. T. IV. S. 65-77.
1420. Rakowska A. Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena / pod red. K. Skotnickiego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S. 112-136.
1421. Rakowska A., Skotnicki K. Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy. *Przegląd Sejmowy*. 2011. Nr. 4(105). S. 9-32.
1422. Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers on legal, operational and technical standards for e-voting. *Legal, Operational and Technical Standards for E-voting. Recommendation Rec(2004)11 and Explanatory Memorandum*. Strasbourg: Council of Europe Publ., 2008. P. 5-21.
1423. Refalo I. Electoral Disputes: an issue which falls into the jurisdiction of the Constitutional Court? *Cancellation of Election Results: UniDem Seminar* (Valetta, Malta, 14-15 Nov. 2008). 10 p. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2008\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2008)009-e) (дата звернення 24.03.2018).
1424. Regulamin Państwowej Komisji Wyborczej: Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. URL: http://pkw.gov.pl/pliki/1472550905_Regulamin_PKW_Tekst_jednolity.pdf (дата звернення 24.03.2018).
1425. Report on Democracy, Limitation on Mandates and Incompatibility of Political Functions (CDL-AD(2012)027rev). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)027-e) (дата звернення 24.03.2018).
1426. Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe (CDL-AD(2004)012). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)012-e) (дата звернення 24.03.2018).
1427. Representation of the People Act 1983. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/data.pdf> (дата звернення 24.03.2018).
1428. Riigikogu Election Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510032014001/consolide> (дата звернення 24.03.2018).
1429. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze. *Dziennik Ustaw*. 2011. Nr 158. Poz. 941.
1430. Sánchez Navarro Á.J. Venice Commission's opinions and the issue of distant voting: are common standards possible? *Distant Voting: 5th European Conference of Electoral Management Bodies* (Brussels, Belgium, Nov. 20-21, 2008). Strasbourg: Council of Europe Publ., 2009. P. 47-59.

1431. Serwin A.D. Privacy 3.0 – the principle of proportionality. *University of Michigan Journal of Law Reform*. 2009. Vol. 42. No. 4. P. 869-920.
1432. Składowski K. Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* / pod red. K. Skotnickiego. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S. 268-295.
1433. Skotnicki K. Zasada powszechności w prawie wyborczym: zagadnienia teorii i praktyki. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2000. 292 s.
1434. Skotnicki K. Głosowanie przez przedstawiciela. *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu: międzynarod. konf. nauk.* (Rzeszów, 26-27 marca 2007 r.) / red. S. Grabowska, R. Grabowski. Rzeszów, 2007. S. 117-133.
1435. Skotnicki K. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11). *Przegląd Sejmowy*. 2012. Nr. 1(108). S. 117-128.
1436. Skrzydło W. O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego. *Studia wyborcze*. 2006. Tom I. S. 9-21.
1437. Sokala A. Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje. Toruń: Dom Organizatora, 2010. 289 s.
1438. Sokala A. Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* / pod red. K. Skotnickiego. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S. 137-158.
1439. Sokala A., Michalak B., Uziębło P. Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych. Warszawa: Lex; Wolters Kluwer Polska, 2013. 329 s.
1440. Soudriette R.W. Modernizing Voter Registration in the USA. *Elections in Europe*. 2010. Vol. 6. P. 42-44.
1441. Spanish Constitution. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (data звернення 24.03.2018).
1442. Statute of the Council of Europe. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (data звернення 24.03.2018).
1443. Szapował W., Szapował T. Wybory, referendum a prawa podmiotowe obywateli Ukrainy (wybrane problemy prawne). *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy: materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów* (Sieniawa, 29 września – 1 paźdz. 2008 r.) / red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt. Przemyśl–Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, 2010. S. 22-31.
1444. Szymanek J. Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* / pod red. K. Skotnickiego. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S. 72-111.
1445. Tanchev E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism: Science and Technique of Democracy*. No. 39. Strasbourg: Council of Europe, 2005. P. 9-27.
1446. Tanchev E. Attracting Electoral Participation through Establishing International and European Legal Standards of Democratic Elections. *Enhancing Participation in Elections: 6th European Conference of Electoral Management Bodies* (The Hague, 30 Nov. – 1 Dec. 2009) and *Every Voter Counts: 7th European Conference of Electoral Management Bodies*

- (London, 22-23 June 2010). Selected Reports / CDL-EL(2011)003. Strasbourg: Council of Europe, 2011. P. 14-45.
1447. The Belgian Constitution. October 2012. Brussels: Legal Department of the Belgian House of Representatives, 2012. 64 p.
1448. The Constitution of the United States. URL: <http://constitutionus.com> (дата звернення 24.03.2018).
1449. The Election Act of Sweden. URL: <http://vota.te.gob.mx/page/download/16173> (дата звернення 24.03.2018).
1450. The Instrument of Government. URL: <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws> (дата звернення 24.03.2018).
1451. The Saeima Election Law. URL: <http://www.cvk.lv/pub/public/28126.html> (дата звернення 24.03.2018).
1452. The Universal Declaration of Human Rights. URL: <http://www.un.org/en/documents/udhr> (дата звернення 24.03.2018).
1453. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 sierpnia 2014 r. URL: http://samorzad2014.pkw.gov.pl/akty_prawne/0/79_Uchwala_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_25_sierpnia_2014_r_w_sprawie_regulaminow_terytoryalnych_i_obwodowych_komisji_wyborczych_powolanych_do_przeprowadzenia_wyborow_do_rad_gmin_rad_powiatow_sejmikow_województw_i_rad_dzielnic_mst_Warszawy_oraz_wyborow_wojtow_burmistrzow_i_prezydentow_miast (дата звернення 24.03.2018).
1454. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2015 r. URL: http://parlament2015.pkw.gov.pl/akty_prawne/0/48_UCHWALA_PANSTWOWEJ_KOMISJI_WYBORCZEJ_z_dnia_3_wrzesnia_2015_r_w_sprawie_regulaminow_okregowych_i_obwodowych_komisji_wyborczych_powolanych_do_przeprowadzenia_wyborow_do_Sejmu_Rzeczypospolitej_Polskiej_i_do_Senatu_Rzeczypospolitej_Polskiej (дата звернення 24.03.2018).
1455. Uziębło P. Zmiany i projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997-2008. *Zmiany ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*: międzynarod. konf. nauk. (Rzeszów, 3-4 marca 2008 r.) / pod. red. S. Grabowskiej i R. Grabowskiego. Rzeszów, 2008. S. 27-52, 72-77.
1456. Vieira Rossi D.V. Towards Inclusive Democracies: Non-Nationals and Political Rights. *International Journal of Constitutional Law*. 2010. Vol. 4, Iss. 3. P. 498-558.
1457. Views of the Human Rights Committee concerning Communication No. 1410/2005 submitted on behalf of Mr. Denis Yevdokimov and Mr. Artiom Rezanov. URL: http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2011.03.21_Yevdokimov_v_Russia.pdf (дата звернення 24.03.2018).
1458. Vitkauskas D. Inclusiveness in the electoral process – Article 3 of Protocol No. 1 of the European Convention on Human Rights. *Enhancing Participation in Elections*: 6th European Conference of Electoral Management Bodies (The Hague, 30 Nov. – 1 Dec. 2009) and *Every Voter Counts*: 7th European Conference of Electoral Management Bodies (London, 22-23 June 2010). Selected Reports / CDL-EL(2011)003. Strasbourg: Council of Europe, 2011. P. 210-218.
1459. Voting from Abroad. The International IDEA Handbook / A. Ellis e. a. Stockholm: International IDEA; Mexico: IFE, 2007. XV, 278 p.

1460. Vulchanov N. The Organisation of Elections by an Impartial Body. *The European Electoral Heritage: Ten Years of the Code of Good Practice in Electoral Matters: International Conference* (Tirana, Albania, 2-3 July 2012) (CDL-UD(2012)005). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2012\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2012)005-e) (дата звернення 24.03.2018).
1461. Vulchanov N. International Observers and Election Officials. *Fifth Eastern Partnership Facility Seminar on Election Observation and Central Election Commissions* (Strasbourg, France, 25-26 November 2013) (CDL-EL(2013)015). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)015-e) (дата звернення 24.03.2018).
1462. Wenda G. 2010 Austrian Presidential Elections. *Enhancing Participation in Elections: 6th European Conference of Electoral Management Bodies* (The Hague, 30 Nov. – 1 Dec. 2009) and *Every Voter Counts: 7th European Conference of Electoral Management Bodies* (London, 22-23 June 2010). Selected Reports / CDL-EL(2011)003. Strasbourg: Council of Europe, 2011. P. 146-152.
1463. Women in Parliament: Beyond Numbers / Eds. J. Ballington, A. Karam: a revised ed. Stockholm: International IDEA, 2005. 265 p.
1464. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. (sygn. akt K. 20/01). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020780716> (дата звернення 24.03.2018).
1465. Zajadło J. Prawa podstawowe w filozofii prawa Roberta Alexy'ego – Wprowadzenie / Alexy R. *Teoria praw podstawowych*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010. S. 11-26.
1466. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. URL: <http://www.sabor.hr//zakon-o-izborima-zastupnika-u-hrvatski-sabor-narod> (дата звернення 24.03.2018).
1467. Zbieranek J. Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* / pod red. K. Skotnickiego. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. S.36-71.

ДОДАТОК. ПОСТАТЕЙНА СТРУКТУРА ПРОЕКТУ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

КНИГА ПЕРША. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

ГЛАВА I. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИБОРІВ

РОЗДІЛ I. ТИПИ І ВИДИ ВИБОРІВ

- Стаття 1. Вибори як основа представницької демократії
- Стаття 2. Законодавство про вибори
- Стаття 3. Типи виборів
- Стаття 4. Види виборів
- Стаття 5. Суб'єкти та строки призначення виборів
- Стаття 6. Порядок обчислення строків
- Стаття 7. День голосування

РОЗДІЛ II. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА

- Стаття 8. Виборчі права громадян України
- Стаття 9. Загальне виборче право
- Стаття 10. Документи, які засвідчують виборчі права громадян
- Стаття 11. Права та можливості виборців на участь у виборчому процесі, пов'язані з правом голосу
- Стаття 12. Право бути кандидатом на виборах
- Стаття 13. Право висувати кандидатів на виборах
- Стаття 14. Рівне виборче право
- Стаття 15. Прямі вибори
- Стаття 16. Вільні вибори
- Стаття 17. Добровільність участі у виборах
- Стаття 18. Таємне голосування
- Стаття 19. Особисте голосування
- Стаття 20. Одноразове голосування
- Стаття 21. Чесні вибори. Відповідальність за порушення виборчого законодавства

РОЗДІЛ III. ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС

- Стаття 22. Виборчий процес
- Стаття 23. Основні засади виборчого процесу
- Стаття 24. Суб'єкти виборчого процесу
- Стаття 25. Публічність і відкритість виборчого процесу

РОЗДІЛ IV. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

- Стаття 26. Система територіальної організації виборів
- Стаття 27. Єдиний загальнодержавний виборчий округ
- Стаття 28. Територіальний виборчий округ
- Стаття 29. Закордонний виборчий округ
- Стаття 30. Утворення територіальних виборчих округів

- Стаття 31. Зміни меж територіальних виборчих округів
- Стаття 32. Оприлюднення відомостей про територіальні виборчі округи
- Стаття 33. Виборча дільниця
- Стаття 34. Типи виборчих дільниць
- Стаття 35. Звичайна виборча дільниця
- Стаття 36. Спеціальна виборча дільниця
- Стаття 37. Закордонна виборча дільниця
- Стаття 38. Розмір виборчої дільниці
- Стаття 39. Приміщення для голосування та службове приміщення дільничної виборчої комісії
- Стаття 40. Порядок прийняття рішень щодо виборчих дільниць
- Стаття 41. Органи, уповноважені вносити подання щодо виборчих дільниць
- Стаття 42. Зміст подання щодо утворення звичайної виборчої дільниці
- Стаття 43. Зміст подання щодо утворення спеціальної виборчої дільниці
- Стаття 44. Зміст подання щодо утворення закордонної виборчої дільниці
- Стаття 45. Порядок ліквідації виборчої дільниці
- Стаття 46. Порядок зміни адреси приміщення для голосування виборчої дільниці, зміни місця знаходження дільничної виборчої комісії
- Стаття 47. Оприлюднення відомостей про виборчі дільниці

ГЛАВА II. ОРГАНИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ

РОЗДІЛ V. ВИБОРЧІ КОМІСІЇ

- Стаття 48. Виборчі комісії
- Стаття 49. Система виборчих комісій загальнонаціональних виборів
- Стаття 50. Виборчі комісії місцевих виборів
- Стаття 51. Статус Центральної виборчої комісії
- Стаття 52. Статус інших виборчих комісій

РОЗДІЛ VI. ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

- Стаття 53. Основні принципи діяльності Центральної виборчої комісії
- Стаття 54. Незалежність Комісії
- Стаття 55. Відкритість і публічність у діяльності Комісії
- Стаття 56. Місце перебування Комісії
- Стаття 57. Склад Комісії та порядок його формування
- Стаття 58. Вимоги до членів Комісії
- Стаття 59. Присяга члена Комісії
- Стаття 60. Обрання Голови Комісії, заступників Голови Комісії, секретаря Комісії
- Стаття 61. Повноваження Голови Комісії
- Стаття 62. Повноваження заступника Голови Комісії
- Стаття 63. Повноваження секретаря Комісії
- Стаття 64. Повноваження члена Комісії
- Стаття 65. Підстави та порядок звільнення з посади члена Комісії
- Стаття 66. Дострокове припинення виконання повноважень Голови, заступників Голови, секретаря Комісії
- Стаття 67. Розпорядження коштами Державного бюджету України
- Стаття 68. Матеріальне і соціально-побутове забезпечення Комісії
- Стаття 69. Загальні повноваження Комісії

- Стаття 70. Повноваження Комісії щодо фінансового забезпечення організації підготовки і проведення виборів і референдумів в Україні
- Стаття 71. Організація діяльності Комісії
- Стаття 72. Засідання та наради Комісії
- Стаття 73. Регламент Комісії
- Стаття 74. Рішення Комісії
- Стаття 75. Обов'язковість рішень Комісії
- Стаття 76. Звернення до Комісії
- Стаття 77. Порядок подання заяви
- Стаття 78. Порядок та строки розгляду заяв
- Стаття 79. Подання скарг до Комісії та їх розгляд
- Стаття 80. Розгляд Комісією питань за власною ініціативою
- Стаття 81. Використання Комісією автоматизованої інформаційної системи
- Стаття 82. Забезпечення діяльності Комісії
- Стаття 83. Регіональні представництва Комісії
- Стаття 84. Фінансування Комісії
- Стаття 85. Міжнародне співробітництво Комісії

РОЗДІЛ VII. ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНШИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

- Стаття 86. Вимоги до членів виборчих комісій
- Стаття 87. Подання до складу окружної виборчої комісії
- Стаття 88. Порядок утворення окружних виборчих комісій
- Стаття 89. Розподіл керівних посад в окружних виборчих комісіях
- Стаття 90. Формування складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим
- Стаття 91. Склад територіальних виборчих комісій місцевих виборів
- Стаття 92. Подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій місцевих виборів
- Стаття 93. Порядок призначення членів територіальних виборчих комісій місцевих виборів
- Стаття 94. Склад дільничних виборчих комісій
- Стаття 95. Подання до складу дільничної виборчої комісії звичайної чи спеціальної виборчої дільниці
- Стаття 96. Порядок утворення дільничної виборчої комісії звичайної чи спеціальної виборчої дільниці
- Стаття 97. Розподіл керівних посад у дільничних виборчих комісіях звичайних та спеціальних виборчих дільниць
- Стаття 98. Подання до складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці
- Стаття 99. Порядок утворення дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці
- Стаття 100. Розподіл керівних посад у дільничних виборчих комісіях закордонних виборчих дільниць
- Стаття 101. Присяга члена комісії
- Стаття 102. Статус члена виборчої комісії
- Стаття 103. Оплата праці членів виборчої комісії та осіб, які залучаються для забезпечення роботи комісії
- Стаття 104. Строки повноважень виборчих комісій
- Стаття 105. Строки повноважень членів виборчих комісій
- Стаття 106. Дострокове припинення повноважень члена виборчої комісії
- Стаття 107. Заміна голови, заступника голови, секретаря виборчої комісії

- Стаття 108. Повноваження окружних виборчих комісій загальнонаціональних виборів
- Стаття 109. Загальні повноваження виборчої комісії Автономної Республіки Крим, територіальної виборчої комісії
- Стаття 110. Повноваження дільничної виборчої комісії
- Стаття 111. Організація роботи виборчої комісії
- Стаття 112. Засідання виборчої комісії
- Стаття 113. Розгляд питань та прийняття рішення виборчою комісією
- Стаття 114. Право присутності на засіданні комісії та при проведенні голосування виборців на виборчій дільниці
- Стаття 115. Документування діяльності виборчої комісії
- Стаття 116. Набуття та припинення виборчою комісією статусу юридичної особи

РОЗДІЛ VIII. ПОПЕРЕДНЯ ПІДГОТОВКА ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

- Стаття 117. Загальні засади підготовки членів виборчих комісій
- Стаття 118. Вимоги до навчання претендентів до складу виборчих комісій
- Стаття 119. Дозвіл на здійснення діяльності щодо підготовки претендентів до складу виборчих комісій
- Стаття 120. Умови надання дозволу на здійснення діяльності щодо підготовки претендентів до складу виборчих комісій
- Стаття 121. Документи, що подаються для одержання дозволу
- Стаття 122. Рішення щодо надання дозволу
- Стаття 123. Проведення підготовки претендентів до складу виборчих комісій
- Стаття 124. Атестування осіб, які пройшли підготовку
- Стаття 125. Державний сертифікат про підготовку до роботи у складі виборчої комісії
- Стаття 126. Контроль за якістю підготовки членів виборчих комісій
- Стаття 127. Оплата підготовки претендентів до складу виборчих комісій

ГЛАВА III. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ. СПИСКИ ВИБОРЦІВ

РОЗДІЛ IX. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

- Стаття 128. Державний реєстр виборців
- Стаття 129. Основні завдання Реєстру
- Стаття 130. Засади ведення Реєстру
- Стаття 131. Мова ведення Державного реєстру виборців
- Стаття 132. Відомості Державного реєстру виборців
- Стаття 133. Ідентифікаційні персональні дані виборця
- Стаття 134. Персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця
- Стаття 135. Виборча адреса виборця
- Стаття 136. Службові відомості Реєстру
- Стаття 137. Відносини виборця з Державним реєстром виборців
- Стаття 138. Гарантії захисту та безпеки персональних даних виборців
- Стаття 139. Публічний характер Реєстру

РОЗДІЛ X. ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

- Стаття 140. Форма ведення Реєстру виборців
- Стаття 141. Органи Державного реєстру виборців
- Стаття 142. Доступ органу ведення Реєстру до бази даних Реєстру
- Стаття 143. Дії щодо ведення Реєстру

- Стаття 144. Підстави виконання дій щодо ведення Реєстру
- Стаття 145. Порядок подання документів до органу ведення Реєстру
- Стаття 146. Порядок звернення особи за власною ініціативою до органу ведення Реєстру щодо включення до Реєстру
- Стаття 147. Порядок звернення виборця за власною ініціативою до органу ведення Реєстру щодо зміни його персональних даних
- Стаття 148. Запит виборця до органу ведення Реєстру
- Стаття 149. Порядок періодичного поновлення персональних даних Реєстру
- Стаття 150. Відомості, що надаються до органів ведення Реєстру
- Стаття 151. Уточнення персональних даних Державного реєстру виборців
- Стаття 152. Здійснення політичними партіями публічного контролю ведення Реєстру
- Стаття 153. Фінансування Державного реєстру виборців
- Стаття 154. Цілі використання персональних даних Реєстру
- Стаття 155. Перевірка достовірності відомостей про виборців
- Стаття 156. Використання статистичної інформації
- Стаття 157. Відповідальність за порушення встановленого порядку ведення Реєстру

РОЗДІЛ XI. СПИСКИ ВИБОРЦІВ

- Стаття 158. Складання попередніх списків виборців органами ведення Реєстру
- Стаття 159. Повідомлення виборців про включення до попередніх списків виборців
- Стаття 160. Громадський контроль за складанням попередніх списків виборців
- Стаття 161. Передання попередніх списків виборців окружним чи територіальним виборчим комісіям
- Стаття 162. Передання попередніх списків виборців дільничним виборчим комісіям
- Стаття 163. Складання попередніх списків виборців дільничними виборчими комісіями спеціальних виборчих дільниць
- Стаття 164. Складання попередніх списків виборців дільничними виборчими комісіями тимчасових закордонних виборчих дільниць
- Стаття 165. Ознайомлення зі списком виборців на виборчій дільниці
- Стаття 166. Порядок оскарження неправильностей у попередніх списках виборців
- Стаття 167. Порядок уточнення списків виборців органами ведення Реєстру
- Стаття 168. Виготовлення уточнених списків виборців органами ведення Реєстру
- Стаття 169. Передання уточнених списків виборців виборчим комісіям
- Стаття 170. Порядок уточнення списків виборців дільничними виборчими комісіями
- Стаття 171. Внесення змін до уточненого списку виборців
- Стаття 172. Особливості уточнення списку виборців на закордонній виборчій дільниці

РОЗДІЛ XII. ЗМІНА МІСЦЯ ГОЛОСУВАННЯ БЕЗ ЗМІНИ ВИБОРЧОЇ АДРЕСИ

- Стаття 173. Право виборця на тимчасову зміну місця голосування
- Стаття 174. Порядок і строки звернення виборця щодо тимчасової зміни місця голосування
- Стаття 175. Порядок тимчасової зміни місця голосування виборця
- Стаття 176. Форма посвідчення про тимчасову зміну місця голосування
- Стаття 177. Виготовлення та облік бланків посвідчень про тимчасову зміну місця голосування
- Стаття 178. Включення виборця, який змінив місце голосування, до уточнених списків виборців

ГЛАВА IV. ФІНАНСОВЕ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ

РОЗДІЛ XIII. БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРІВ

- Стаття 179. Загальні засади фінансування виборів
- Стаття 180. Фінансування виборів за рахунок коштів Державного бюджету України
- Стаття 181. Фінансування виборів з місцевих бюджетів
- Стаття 182. Звітність про використання коштів
- Стаття 183. Контроль за використанням бюджетних коштів
- Стаття 184. Матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів

РОЗДІЛ XIV. ВИБОРЧІ ФОНДИ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

- Стаття 185. Загальні засади утворення виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу
- Стаття 186. Відкриття та закриття рахунків виборчого фонду
- Стаття 187. Розпорядники рахунків виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу
- Стаття 188. Джерела формування виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу та використання коштів фонду
- Стаття 189. Облік та контроль коштів виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу
- Стаття 190. Невикористані кошти виборчих фондів

ГЛАВА V. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ ТА ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

РОЗДІЛ XV. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ

- Стаття 191. Основні засади інформаційного забезпечення виборів
- Стаття 192. Загальне інформаційне забезпечення виборів
- Стаття 193. Спеціальне інформаційне забезпечення виборів
- Стаття 194. Інформаційні плакати та інформаційні буклети суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 195. Засади участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів
- Стаття 196. Збалансованість поширення інформації про кандидатів та партії (організації партій) – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 197. Особливості участі телерадіоорганізацій в інформаційному забезпеченні виборів
- Стаття 198. Особливості поширення інформації про результати опитування громадської думки, пов'язаних з виборами

РОЗДІЛ XVI. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

- Стаття 199. Форми і засоби передвиборної агітації
- Стаття 200. Загальні засади фінансування передвиборної агітації
- Стаття 201. Строки проведення передвиборної агітації
- Стаття 202. Загальні обмеження щодо передвиборної агітації
- Стаття 203. Участь виборців у передвиборній агітації
- Стаття 204. Проведення публічних заходів передвиборної агітації
- Стаття 205. Виготовлення та розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації
- Стаття 206. Розміщення агітаційних матеріалів із застосуванням носіїв зовнішньої реклами
- Стаття 207. Заборона передвиборної агітації на транспорті
- Стаття 208. Загальний порядок використання засобів масової інформації

- Стаття 209. Відповідальність засобів масової інформації за дотримання вимог щодо поширення матеріалів передвиборної агітації
- Стаття 210. Порядок використання аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації
- Стаття 211. Порядок використання друкованих засобів масової інформації
- Стаття 212. Порядок створення та поширення телерадіоорганізаціями передач за участю кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 213. Право на відповідь

ГЛАВА VI. ПІДГОТОВКА І ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ ВИБОРЦІВ

РОЗДІЛ XVII. ОФІЦІЙНІ СПОСТЕРІГАЧІ

- Стаття 214. Офіційні спостерігачі
- Стаття 215. Строки повноважень офіційних спостерігачів
- Стаття 216. Участь громадських організацій у спостереженні на виборах
- Стаття 217. Реєстрація офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, від громадських організацій
- Стаття 218. Права та обов'язки офіційних спостерігачів
- Стаття 219. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій

РОЗДІЛ XVIII. ВИБОРЧІ БЮЛЕТЕНІ

- Стаття 220. Виборчий бюлетень
- Стаття 221. Статус виборчого бюлетеня
- Стаття 222. Порядок виготовлення виборчих бюлетенів поліграфічним підприємством
- Стаття 223. Виготовлення виборчих бюлетенів дільничною виборчою комісією
- Стаття 224. Порядок приймання виборчих бюлетенів для загальнонаціональних виборів окружними виборчими комісіями
- Стаття 225. Порядок передання виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям
- Стаття 226. Порядок приймання виборчих бюлетенів дільничними виборчими комісіями звичайних та спеціальних виборчих дільниць
- Стаття 227. Порядок передання виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць
- Стаття 228. Порядок внесення змін до виборчого бюлетеня

РОЗДІЛ XIX. ПІДГОТОВКА ТА ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ

- Стаття 229. Приміщення для голосування
- Стаття 230. Кабіни для голосування та виборчі скриньки
- Стаття 231. Розподіл обов'язків членів дільничної виборчої комісії
- Стаття 232. Підготовка голосування виборців за місцем їх перебування
- Стаття 233. Підготовка списків виборців до голосування
- Стаття 234. Ранкове підготовче засідання дільничної виборчої комісії
- Стаття 235. Організація голосування виборців у приміщенні для голосування
- Стаття 236. Порядок отримання виборчого бюлетеня виборцем
- Стаття 237. Порядок голосування виборця
- Стаття 238. Порядок організації голосування виборців за місцем перебування
- Стаття 239. Вечірнє повідомлення виборчих комісій

РОЗДІЛ XX. ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ

- Стаття 240. Підсумкове засідання дільничної виборчої комісії
- Стаття 241. Опрацювання списку виборців та витягу зі списку виборців
- Стаття 242. Опрацювання невикористаних виборчих бюлетенів та контрольних талонів
- Стаття 243. Порядок відкриття виборчих скриньок
- Стаття 244. Порядок підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці
- Стаття 245. Бланк протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці
- Стаття 246. Відомості протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці
- Стаття 247. Порядок складання протоколу про підрахунок голосів на виборчій дільниці
- Стаття 248. Уточнений протокол про підрахунок голосів на виборчій дільниці
- Стаття 249. Визнання дільничною виборчою комісією голосування на виборчій дільниці недійсним
- Стаття 250. Порядок транспортування виборчих документів до окружної (територіальної) виборчої комісії
- Стаття 251. Порядок прийняття та розгляду документів дільничних виборчих комісій окружною (територіальною) виборчою комісією
- Стаття 252. Порядок повторного підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці
- Стаття 253. Визнання окружною (територіальною) виборчою комісією голосування на виборчій дільниці недійсним
- Стаття 254. Встановлення підсумків голосування окружною (територіальною) виборчою комісією в межах територіального виборчого округу (адміністративно-територіальної одиниці)
- Стаття 255. Протокол окружної (територіальної) виборчої комісії про підсумки голосування у межах територіального виборчого округу (адміністративно-територіальної одиниці)
- Стаття 256. Порядок складання підсумкового протоколу окружної (територіальної) виборчої комісії
- Стаття 257. Уточнений протокол про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу (адміністративно-територіальної одиниці)
- Стаття 258. Транспортування виборчої документації до Центральної виборчої комісії, головної виборчої комісії місцевих виборів
- Стаття 259. Встановлення підсумків голосування в межах закордонного виборчого округу
- Стаття 260. Порядок прийняття та розгляду протоколів окружних виборчих комісій Центральною виборчою комісією, головною виборчою комісією місцевих виборів
- Стаття 261. Встановлення результатів виборів

РОЗДІЛ XXI. ЗБЕРІГАННЯ ВИБОРЧОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

- Стаття 262. Зберігання виборчої та іншої документації
- Стаття 263. Зберігання матеріальних цінностей у міжвиборчий період

ГЛАВА VII. ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

РОЗДІЛ XXII. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

- Стаття 264. Загальні засади оскарження під час виборчого процесу
- Стаття 265. Суб'єкт звернення із скаргою
- Стаття 266. Предмет та суб'єкт оскарження
- Стаття 267. Особливості представництва суб'єктів виборчого процесу при оскарженні
- Стаття 268. Строки оскарження
- Стаття 269. Форма та зміст скарги
- Стаття 270. Повернення скарги без розгляду
- Стаття 271. Строки розгляду скарг
- Стаття 272. Порядок розгляду скарг
- Стаття 273. Докази
- Стаття 274. Рішення суб'єкта розгляду скарги за підсумком розгляду скарги по суті
- Стаття 275. Особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових та службових осіб
- Стаття 276. Особливості оскарження рішень чи дій партій (організацій партій), громадських об'єднань
- Стаття 277. Особливості оскарження дій офіційних спостерігачів
- Стаття 278. Особливості оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, їх власників (засновників), посадових осіб та творчих працівників
- Стаття 279. Особливості оскарження дій чи бездіяльності кандидата
- Стаття 280. Особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, членів виборчих комісій

РОЗДІЛ XXIII. ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ ПОЗА ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

- Стаття 281. Порядок адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Державного реєстру виборців поза виборчим процесом
- Стаття 282. Загальний порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Державного реєстру виборців поза виборчим процесом

КНИГА ДРУГА. ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНІ ВИБОРИ

ГЛАВА VIII. ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

РОЗДІЛ XXIV. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТОСОВНО ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

- Стаття 283. Право бути кандидатом на пост Президента України
- Стаття 284. Право висування кандидата на пост Президента України
- Стаття 285. Чергові вибори Президента України

- Стаття 286. Позачергові вибори Президента України
- Стаття 287. Повторні вибори Президента України
- Стаття 288. Подання кандидатур до складу виборчих комісій

РОЗДІЛ XXV. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

- Стаття 289. Загальний порядок висування кандидатів
- Стаття 290. Порядок висування кандидатів партіями
- Стаття 291. Порядок самовисування
- Стаття 292. Грошова застава
- Стаття 293. Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру кандидата на пост Президента України
- Стаття 294. Умови реєстрації кандидатів на пост Президента України
- Стаття 295. Порядок реєстрації кандидатів на пост Президента України
- Стаття 296. Відмова у реєстрації кандидата на пост Президента України
- Стаття 297. Підписи на підтримку реєстрації кандидата на пост Президента України
- Стаття 298. Підписний лист
- Стаття 299. Порядок збирання підписів на підтримку реєстрації кандидата на пост Президента України
- Стаття 300. Порядок перевірки та врахування підписів на підтримку реєстрації кандидата на пост Президента України
- Стаття 301. Скасування рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України
- Стаття 302. Попередження за порушення виборчого законодавства
- Стаття 303. Гарантії діяльності кандидатів на пост Президента України
- Стаття 304. Вимоги до уповноваженого представника та довірених осіб кандидата на пост Президента України
- Стаття 305. Порядок реєстрації уповноваженого представника кандидата на пост Президента України
- Стаття 306. Права уповноваженого представника кандидата на пост Президента України
- Стаття 307. Реєстрація довірених осіб кандидата на пост Президента України
- Стаття 308. Повноваження довірених осіб кандидата на пост Президента України
- Стаття 309. Заміна уповноваженого представника чи довіреної особи кандидата
- Стаття 310. Право кандидата на пост Президента України мати офіційних спостерігачів

РОЗДІЛ XXVI. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

- Стаття 311. Особливості відкриття, формування та використання коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України
- Стаття 312. Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України
- Стаття 313. Інформаційні плакати кандидатів на пост Президента України
- Стаття 314. Збалансованість поширення інформації про кандидатів на пост Президента України
- Стаття 315. Проведення передвиборної агітації на виборах Президента України за рахунок коштів Державного бюджету України
- Стаття 316. Передвиборні теледебати

**РОЗДІЛ XXVII. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ І
ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

- Стаття 317. Вимоги до змісту виборчого бюлетеня на виборах Президента України
- Стаття 318. Особливості підготовки приміщення для голосування
- Стаття 319. Порядок заповнення виборчого бюлетеня при голосуванні
- Стаття 320. Особливості підрахунку голосів на виборчій дільниці
- Стаття 321. Відомості спеціальної частини підсумкових протоколів дільничної та окружної виборчої комісії
- Стаття 322. Протокол про підсумки голосування на виборах Президента України
- Стаття 323. Рішення Центральної виборчої комісії за підсумками голосування на виборах Президента України
- Стаття 324. День повторного голосування
- Стаття 325. Кандидати, які включаються до виборчого бюлетеня для повторного голосування
- Стаття 326. Форма виборчого бюлетеня для повторного голосування
- Стаття 327. Зміна складу виборчих комісії для підготовки і проведення повторного голосування
- Стаття 328. Порядок зміни складу окружних виборчих комісій
- Стаття 329. Порядок зміни складу дільничних виборчих комісій
- Стаття 330. Списки виборців для повторного голосування
- Стаття 331. Тимчасова зміна місця голосування виборця без зміни виборчої адреси при проведенні повторного голосування
- Стаття 332. Офіційні спостерігачі на повторному голосуванні
- Стаття 333. Офіційне оголошення результатів виборів Президента України
- Стаття 334. Набуття повноважень Президентом України

ГЛАВА ІХ. ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

**РОЗДІЛ XXVIII. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТОСОВНО
ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ**

- Стаття 335. Основні засади виборів народних депутатів України
- Стаття 336. Право бути кандидатом у депутати
- Стаття 337. Чергові вибори народних депутатів України
- Стаття 338. Позачергові вибори народних депутатів України
- Стаття 339. Територіальна організація виборів народних депутатів України
- Стаття 340. Виборчі комісії виборів народних депутатів України

**РОЗДІЛ XXIX. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ
У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ**

- Стаття 341. Загальний порядок висування кандидатів у депутати
- Стаття 342. Виборчі списки кандидатів у депутати
- Стаття 343. Порядок проведення з'їзду (зборів, конференції) партії щодо висунення кандидатів у депутати
- Стаття 344. Умови реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 345. Грошова застава
- Стаття 346. Декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру кандидата

- Стаття 347. Порядок реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 348. Відмова в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати
- Стаття 349. Скасування реєстрації кандидата у депутати
- Стаття 350. Попередження за порушення виборчого законодавства
- Стаття 351. Офіційний перелік партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 352. Гарантії діяльності кандидатів у депутати
- Стаття 353. Гарантії діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 354. Вимоги до представника та уповноважених осіб партії
- Стаття 355. Порядок реєстрації представника партії у Центральній виборчій комісії
- Стаття 356. Права представника партії у Центральній виборчій комісії
- Стаття 357. Порядок реєстрації уповноважених осіб партії
- Стаття 358. Права уповноважених осіб партії
- Стаття 359. Заміна представника чи уповноваженої особи партії
- Стаття 360. Право партії мати офіційних спостерігачів

РОЗДІЛ XXX. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

- Стаття 361. Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 362. Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 363. Інформаційні буклети партій
- Стаття 364. Інформаційні плакати партій
- Стаття 365. Внесення змін до інформаційних плакатів партій
- Стаття 366. Збалансованість поширення інформації про партії – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати
- Стаття 367. Проведення передвиборної агітації на виборах депутатів за рахунок коштів Державного бюджету

РОЗДІЛ XXXI. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ І ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

- Стаття 368. Вимоги до змісту виборчого бюлетеня на виборах народних депутатів України
- Стаття 369. Вимоги до обладнання приміщень та кабін для голосування
- Стаття 370. Порядок заповнення виборчого бюлетеня при голосуванні
- Стаття 371. Особливості підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, які підтримали регіональні виборчі списки партій
- Стаття 372. Особливості підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, які підтримали окремих кандидатів, включених до регіональних виборчих списків партій
- Стаття 373. Відомості спеціальної частини підсумкових протоколів дільничної та окружної виборчої комісії
- Стаття 374. Особливості опрацювання протоколів дільничних виборчих комісій окружною виборчою комісією
- Стаття 375. Протокол про результати виборів народних депутатів України
- Стаття 376. Партії, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів
- Стаття 377. Виборча квота
- Стаття 378. Встановлення кількості мандатів, отриманих регіональними виборчими списками кандидатів від партій

- Стаття 379. Визначення депутатів, обраних у виборчому регіоні
- Стаття 380. Встановлення кількості мандатів та визначення депутатів, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі
- Стаття 381. Офіційне опублікування результатів виборів народних депутатів України
- Стаття 382. Порядок відшкодування витрат партії, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації
- Стаття 383. Реєстрація обраних народних депутатів України
- Стаття 384. Посвідчення та нагрудний знак народного депутата України
- Стаття 385. Заміщення депутатів, повноваження яких були достроково припинені

РОЗДІЛ XXXII. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

- Стаття 386. Загальні особливості підготовки і проведення позачергових виборів депутатів
- Стаття 387. Особливості утворення виборчих комісій на позачергових виборах депутатів
- Стаття 388. Строки висування та реєстрації кандидатів у депутати на позачергових виборах депутатів
- Стаття 389. Особливості фінансування, інформаційного забезпечення та проведення передвиборної агітації на позачергових виборах депутатів

КНИГА ТРЕТАЯ. МІСЦЕВІ ВИБОРИ

ГЛАВА X. ВИБОРИ ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

РОЗДІЛ XXXIII. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТОСОВНО ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

- Стаття 390. Основні засади виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 391. Право голосу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 392. Право бути кандидатом на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 393. Право висувати кандидатів на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 394. Суб'єкти, строки призначення та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 395. Територіальна організація виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 396. Система виборчих комісій виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 397. Повноваження окружної виборчої комісії виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 398. Внесення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій

- #### **РОЗДІЛ XXXIV. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ У ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ**
- Стаття 399. Загальний порядок висування кандидатів у депутати

- Стаття 400. Виборчі списки кандидатів у депутати
- Стаття 401. Порядок проведення конференції (зборів) організації партії щодо висунення кандидатів
- Стаття 402. Умови реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 403. Подання та приймання документів для реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 404. Декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру кандидата
- Стаття 405. Грошова застава
- Стаття 406. Збір підписів на підтримку реєстрації виборчих списків кандидатів від організації партії
- Стаття 407. Підписний лист
- Стаття 408. Порядок збирання підписів виборців
- Стаття 409. Порядок передачі підписних листів до виборчої комісії Автономної Республіки Крим
- Стаття 410. Порядок врахування підписів виборців
- Стаття 411. Порядок реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 412. Відмова в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати
- Стаття 413. Скасування реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати
- Стаття 414. Попередження за порушення виборчого законодавства
- Стаття 415. Офіційний перелік організацій партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 416. Гарантії діяльності кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 417. Гарантії діяльності організацій партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 418. Вимоги до уповноваженого представника та уповноважених осіб організації партії
- Стаття 419. Порядок реєстрації уповноваженого представника організації партії у виборчій комісії Автономної Республіки Крим
- Стаття 420. Повноваження уповноваженого представника організації партії у виборчій комісії Автономної Республіки Крим
- Стаття 421. Реєстрація уповноважених осіб організації партії
- Стаття 422. Повноваження уповноважених осіб організації партії
- Стаття 423. Заміна уповноваженого представника чи уповноваженої особи організації партії
- Стаття 424. Право організації партії мати офіційних спостерігачів

РОЗДІЛ XXXV. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

- Стаття 425. Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів організацій партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 426. Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів організацій партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 427. Інформаційні буклети організацій партій
- Стаття 428. Інформаційні плакати організацій партій
- Стаття 429. Внесення змін до інформаційних плакатів організацій партій
- Стаття 430. Збалансованість поширення інформації про організації партій – суб'єктів виборчого процесу, висунутих ними кандидатів
- Стаття 431. Проведення передвиборної агітації на виборах депутатів за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим

РОЗДІЛ XXXVI. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ І ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

- Стаття 432. Зміст виборчого бюлетеня на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 433. Передання виборчих бюлетенів окружним та дільничним виборчим комісіям
- Стаття 434. Вимоги до обладнання приміщень та кабін для голосування
- Стаття 435. Порядок заповнення виборчого бюлетеня при голосуванні
- Стаття 436. Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, які підтримали регіональні виборчі списки організацій партій
- Стаття 437. Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, які підтримали окремих кандидатів, включених до регіональних виборчих списків організацій партій
- Стаття 438. Відомості спеціальної частини підсумкових протоколів дільничної та окружної виборчої комісії
- Стаття 439. Транспортування виборчих документів дільничної виборчої комісії
- Стаття 440. Особливості розгляду виборчих документів окружними виборчими комісіями
- Стаття 441. Протокол про результати виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 442. Відомості протоколу про результати виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 443. Організації партій, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів
- Стаття 444. Виборча квота
- Стаття 445. Встановлення кількості мандатів, отриманих регіональним виборчим списком кандидатів від організації партії
- Стаття 446. Визначення депутатів, обраних у регіональному виборчому окрузі
- Стаття 447. Встановлення кількості мандатів та визначення депутатів, обраних у єдиному республіканському виборчому окрузі
- Стаття 448. Визнання виборів недійсними
- Стаття 449. Офіційне опублікування результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 450. Реєстрація обраних депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим
- Стаття 451. Заміщення депутатів, повноваження яких були достроково припинені

ГЛАВА XI. ВИБОРИ ДЕПУТАТІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ (НЕВЕЛИКИХ МІСТ) РАД

РОЗДІЛ XXXVII. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТОСОВНО ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ (НЕВЕЛИКИХ МІСТ) РАД

- Стаття 452. Основні засади виборів депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад
- Стаття 453. Кількісний склад сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад
- Стаття 454. Право висунування кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради
- Стаття 455. Строки призначення та проведення проміжних та повторних виборів депутатів
- Стаття 456. Територіальна організація виборів депутатів сільської, селищної, міської ради
- Стаття 457. Система виборчих комісій виборів депутатів
- Стаття 458. Формування дільничних виборчих комісій

РОЗДІЛ XXXVIII. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ У ДЕПУТАТИ СІЛЬСЬКОЇ, СЕЛИЩНОЇ, МІСЬКОЇ (НЕВЕЛИКОГО МІСТА) РАДИ

- Стаття 459. Строки висування кандидатів у депутати
- Стаття 460. Порядок висування кандидатів організаціями партій
- Стаття 461. Порядок самовисування кандидатом у депутати
- Стаття 462. Умови реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 463. Декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру кандидата
- Стаття 464. Збирання підписів на підтримку реєстрації кандидата у депутати
- Стаття 465. Порядок збирання підписів виборців
- Стаття 466. Порядок передання підписних листів до територіальної виборчої комісії
- Стаття 467. Порядок врахування підписів виборців
- Стаття 468. Порядок реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 469. Відмова у реєстрації кандидата
- Стаття 470. Скасування реєстрації кандидата у депутати
- Стаття 471. Попередження за порушення виборчого законодавства
- Стаття 472. Особливості проведення виборів кандидатів у депутати у виборчому окрузі, в якому зареєстровано менше двох кандидатів
- Стаття 473. Гарантії діяльності кандидатів у депутати
- Стаття 474. Довірені особи кандидата
- Стаття 475. Порядок реєстрації довіреної особи кандидата
- Стаття 476. Права довірених осіб кандидата у депутати
- Стаття 477. Заміна довіреної особи кандидата
- Стаття 478. Право кандидата мати офіційних спостерігачів

РОЗДІЛ XXXIX. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ ДЕПУТАТІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ (НЕВЕЛИКИХ МІСТ) РАД

- Стаття 479. Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів кандидатів у депутати
- Стаття 480. Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів у депутати
- Стаття 481. Інформаційні плакати кандидатів у депутати
- Стаття 482. Особливості проведення передвиборної агітації на виборах депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад

РОЗДІЛ XL. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ І ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ (НЕВЕЛИКИХ МІСТ) РАД

- Стаття 483. Зміст виборчого бюлетеня на виборах депутатів сільських, селищних, міських (невеликих міст) рад
- Стаття 484. Особливості підготовки приміщення для голосування
- Стаття 485. Порядок заповнення виборчого бюлетеня при голосуванні
- Стаття 486. Особливості голосування на спеціальних виборчих дільницях
- Стаття 487. Особливості підрахунку голосів на виборчій дільниці

- Стаття 488. Особливості підрахунку голосів на виборчій дільниці, де проводиться голосування більш як в одному виборчому окрузі
- Стаття 489. Протокол дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці у відповідному багатомандатному виборчому окрузі
- Стаття 490. Транспортування виборчих документів дільничної виборчої комісії
- Стаття 491. Особливості розгляду виборчих документів головною виборчою комісією
- Стаття 492. Встановлення результатів виборів депутатів сільської, селищної, міської ради в одномандатному окрузі
- Стаття 493. Протокол про результати виборів депутатів сільської, селищної, міської ради
- Стаття 494. Рішення територіальної виборчої комісії за підсумками голосування на виборах депутатів у одномандатному виборчому окрузі
- Стаття 495. Визнання виборів в окремому окрузі недійсними
- Стаття 496. Повторне голосування
- Стаття 497. Офіційне опублікування результатів виборів
- Стаття 498. Реєстрація обраних депутатів

ГЛАВА XII. ВИБОРИ ДЕПУТАТІВ МІСЬКИХ (ВЕЛИКИХ МІСТ), РАЙОННИХ У МІСТАХ РАД

РОЗДІЛ XII. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТОСОВНО ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЬКИХ (ВЕЛИКИХ МІСТ), РАЙОННИХ У МІСТАХ РАД

- Стаття 499. Кількісний склад міських (великих міст), районних у містах рад
- Стаття 500. Право висування кандидатів у депутати міської, районної у місті ради
- Стаття 501. Строки призначення та проведення проміжних та повторних виборів депутатів
- Стаття 502. Територіальна організація виборів депутатів міської, районної у місті ради
- Стаття 503. Система виборчих комісій виборів депутатів
- Стаття 504. Формування дільничних виборчих комісій

РОЗДІЛ XIII. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ У ДЕПУТАТИ МІСЬКОЇ (ВЕЛИКОГО МІСТА), РАЙОННОЇ У МІСТІ РАДИ

- Стаття 505. Строки висування кандидатів у депутати
- Стаття 506. Порядок висування кандидатів організаціями партій
- Стаття 507. Порядок самовисування списків незалежних кандидатів у депутати
- Стаття 508. Умови реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 509. Декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру кандидата
- Стаття 510. Збирання підписів на підтримку реєстрації списків кандидатів у депутати
- Стаття 511. Порядок збирання підписів виборців
- Стаття 512. Порядок передання підписних листів до територіальної виборчої комісії
- Стаття 513. Порядок врахування підписів виборців
- Стаття 514. Порядок реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 515. Відмова у реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати
- Стаття 516. Скасування реєстрації кандидата у депутати
- Стаття 517. Попередження за порушення виборчого законодавства
- Стаття 518. Гарантії діяльності кандидатів у депутати
- Стаття 519. Гарантії діяльності організацій партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 520. Порядок реєстрації уповноваженого представника організації партії, списку незалежних кандидатів у головній виборчій комісії
- Стаття 521. Повноваження уповноваженого представника організації партії, списку незалежних кандидатів у головній виборчій комісії

- Стаття 522. Реєстрація уповноважених осіб організації партії, списку незалежних кандидатів
- Стаття 523. Повноваження уповноважених осіб організації партії, списку незалежних кандидатів
- Стаття 524. Заміна уповноваженого представника чи уповноваженої особи організації партії, списку незалежних кандидатів
- Стаття 525. Право організації партії, списку незалежних кандидатів мати офіційних спостерігачів

РОЗДІЛ XLIII. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ ДЕПУТАТІВ МІСЬКИХ (ВЕЛИКИХ МІСТ), РАЙОННИХ У МІСТАХ РАД

- Стаття 526. Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів організацій партій – суб'єктів виборчого процесу
- Стаття 527. Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів кандидатів, включених до виборчого списку незалежних кандидатів
- Стаття 528. Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів
- Стаття 529. Інформаційні буклети організацій партій, списків незалежних кандидатів
- Стаття 530. Інформаційні плакати організацій партій, списків незалежних кандидатів
- Стаття 531. Внесення змін до інформаційних плакатів організацій партій, списків незалежних кандидатів
- Стаття 532. Збалансованість поширення інформації про організації партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати
- Стаття 533. Проведення передвиборної агітації на виборах депутатів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету

РОЗДІЛ XLIV. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ І ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЬКИХ (ВЕЛИКИХ МІСТ), РАЙОННИХ У МІСТАХ РАД

- Стаття 534. Зміст виборчого бюлетеня на виборах депутатів міської (великого міста), районної у місті ради
- Стаття 535. Передання виборчих бюлетенів районним у місті та дільничним виборчим комісіям
- Стаття 536. Вимоги до обладнання приміщень та кабін для голосування
- Стаття 537. Порядок заповнення виборчого бюлетеня при голосуванні
- Стаття 538. Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, які підтримали виборчі списки організацій партій, списки незалежних кандидатів
- Стаття 539. Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, які підтримали окремих кандидатів, включених до виборчих списків організацій партій, списків незалежних кандидатів
- Стаття 540. Відомості спеціальної частини підсумкових протоколів дільничної виборчої комісії
- Стаття 541. Транспортування виборчих документів дільничної виборчої комісії
- Стаття 542. Особливості розгляду виборчих документів головними виборчими комісіями відповідних виборів
- Стаття 543. Протокол про результати виборів депутатів міської, районної у місті ради у відповідному багатомандатному окрузі
- Стаття 544. Відомості протоколу про результати виборів депутатів міської, районної у місті ради у відповідному багатомандатному окрузі

- Стаття 545. Організації партій, списки незалежних кандидатів, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів
- Стаття 546. Виборча квота
- Стаття 547. Встановлення кількості мандатів, отриманих виборчим списком кандидатів
- Стаття 548. Визначення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі
- Стаття 550. Визнання виборів недійсними
- Стаття 551. Офіційне опублікування результатів виборів депутатів міської, районної у місті ради
- Стаття 552. Реєстрація обраних депутатів міської, районної у місті ради
- Стаття 553. Заміщення депутатів, повноваження яких були достроково припинені

ГЛАВА XIII. ВИБОРИ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ, СТАРОСТ

РОЗДІЛ XLV. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТОСОВНО ВИБОРІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ, СТАРОСТ

- Стаття 554. Основні засади виборів сільських, селищних, міських голів, старост
- Стаття 555. Право висування кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости
- Стаття 556. Територіальна організація виборів сільського, селищного, міського голови, старости
- Стаття 557. Система виборчих комісій виборів сільського, селищного, міського голови, старости
- Стаття 558. Формування дільничних виборчих комісій

РОЗДІЛ XLVI. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ, СТАРОСТИ

- Стаття 559. Строки висування кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости
- Стаття 560. Порядок висування кандидатів організаціями партій
- Стаття 561. Порядок самовисування кандидатом на посаду голови громади, старости
- Стаття 562. Умови реєстрації кандидатів на посаду голови громади, старости
- Стаття 563. Грошова застава
- Стаття 564. Декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру кандидата
- Стаття 565. Збирання підписів на підтримку реєстрації кандидата на посаду голови громади
- Стаття 566. Порядок збирання підписів виборців
- Стаття 567. Порядок передання підписних листів до територіальної виборчої комісії
- Стаття 568. Порядок врахування підписів виборців
- Стаття 569. Порядок реєстрації кандидатів на посаду голови громади, старости
- Стаття 570. Відмова у реєстрації кандидата
- Стаття 571. Скасування реєстрації кандидата
- Стаття 572. Попередження за порушення виборчого законодавства
- Стаття 573. Особливості проведення виборів сільського, селищного, міського голови, старости, на яких зареєстровано менше двох кандидатів
- Стаття 574. Гарантії діяльності кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости
- Стаття 575. Порядок реєстрації уповноваженого представника кандидата

- Стаття 576. Права уповноваженого представника кандидата
Стаття 577. Довірені особи кандидата на посаду голови громади, старости
Стаття 578. Заміна уповноваженого представника чи довіреної особи кандидата
Стаття 579. Право кандидата на посаду голови громади старости мати офіційних спостерігачів

РОЗДІЛ XLVII. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ, СТАРОСТ

- Стаття 580. Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів кандидатів на посаду голови громади
Стаття 581. Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів
Стаття 582. Інформаційні плакати кандидатів
Стаття 583. Збалансованість поширення інформації про кандидатів на посаду голови громади
Стаття 584. Особливості проведення передвиборної агітації на виборах сільських, селищних, міських голів

РОЗДІЛ XLVIII. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ І ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ, СТАРОСТИ

- Стаття 585. Вимоги до змісту виборчого бюлетеня на виборах голови громади, старости
Стаття 586. Особливості підготовки приміщення для голосування
Стаття 587. Особливості підрахунку голосів на виборчій дільниці
Стаття 588. Відомості спеціальної частини підсумкових протоколів дільничної та окружної виборчої комісії
Стаття 589. Транспортування виборчих документів дільничної виборчої комісії
Стаття 590. Особливості розгляду виборчих документів територіальними виборчими комісіями, які здійснюють повноваження окружних
Стаття 591. Особливості розгляду виборчих документів головною виборчою комісією
Стаття 592. Протокол про результати виборів сільського, селищного, міського голови, старости
Стаття 593. Рішення головної виборчої комісії за підсумками голосування на виборах сільського, селищного, міського (малого міста) голови, старости
Стаття 594. Рішення міської виборчої комісії за підсумками голосування на виборах міського (великого міста) голови
Стаття 595. Підстави призначення повторних виборів голови громади, старости
Стаття 596. Повторне голосування
Стаття 597. Офіційне опублікування результатів виборів сільського, селищного, міського голови, старости
Стаття 598. Реєстрація обраного сільського, селищного, міського голови, старости

ГЛАВА XIV. ВИБОРИ ДЕПУТАТІВ РАЙОННИХ, ОБЛАСНИХ РАД

РОЗДІЛ XLIX. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТОСОВНО ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ РАЙОННИХ, ОБЛАСНИХ РАД

- Стаття 599. Основні засади виборів депутатів районних, обласних рад
Стаття 600. Кількісний склад районної, обласної ради
Стаття 601. Право висування кандидатів у депутати районної, обласної ради

- Стаття 602. Строки призначення та проведення поміжних та повторних виборів депутатів
- Стаття 603. Територіальна організація виборів депутатів
- Стаття 604. Система виборчих комісій виборів депутатів районних, обласних рад
- Стаття 605. Формування дільничних виборчих комісій

РОЗДІЛ L. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ У ДЕПУТАТИ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ РАДИ

- Стаття 606. Строки висування кандидатів у депутати
- Стаття 607. Порядок висування кандидатів організаціями партій
- Стаття 608. Порядок самовисування кандидатами у депутати
- Стаття 609. Умови реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 610. Декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру кандидата у депутати
- Стаття 611. Грошова застава
- Стаття 612. Збирання підписів на підтримку реєстрації кандидата у депутати
- Стаття 613. Порядок збирання підписів виборців
- Стаття 614. Порядок передання підписних листів до територіальної виборчої комісії
- Стаття 615. Порядок врахування підписів виборців
- Стаття 616. Порядок реєстрації кандидатів у депутати
- Стаття 617. Відмова у реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати
- Стаття 618. Скасування реєстрації кандидата
- Стаття 619. Попередження про порушення виборчого законодавства
- Стаття 620. Офіційний перелік організацій партій – суб'єктів виборчого процесу, списків незалежних кандидатів
- Стаття 621. Особливості проведення виборів кандидатів у депутати у багатомандатному виборчому окрузі, в якому зареєстровано кандидатів у кількості, не більшій від кількості мандатів у відповідному окрузі
- Стаття 622. Гарантії діяльності кандидатів у депутати
- Стаття 623. Вимоги до довірених осіб кандидатів
- Стаття 624. Порядок реєстрації уповноважених осіб організації партії, довірених осіб кандидатів
- Стаття 625. Повноваження довірених осіб кандидатів
- Стаття 626. Заміна довіреної особи кандидатів
- Стаття 627. Право кандидатів мати офіційних спостерігачів

РОЗДІЛ LI. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ ДЕПУТАТІВ РАЙОННИХ, ОБЛАСНИХ РАД

- Стаття 628. Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів кандидатів
- Стаття 629. Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів у депутати
- Стаття 630. Інформаційні плакати кандидатів
- Стаття 631. Збалансованість поширення інформації про кандидатів у депутати
- Стаття 632. Особливості проведення передвиборної агітації на виборах депутатів районних, обласних рад

РОЗДІЛ ІІ. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ І ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ РАДИ

- Стаття 633. Зміст виборчого бюлетеня на виборах депутатів районної, обласної ради
- Стаття 634. Передання виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям
- Стаття 635. Вимоги до обладнання приміщень та кабін для голосування
- Стаття 636. Порядок заповнення виборчого бюлетеня при голосуванні
- Стаття 637. Особливості голосування на спеціальних виборчих дільницях
- Стаття 638. Особливості підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці
- Стаття 639. Відомості спеціальної частини підсумкового протоколу дільничної виборчої комісії
- Стаття 640. Транспортування виборчих документів дільничної виборчої комісії
- Стаття 641. Особливості розгляду виборчих документів з виборів депутатів обласної ради районними виборчими комісіями
- Стаття 642. Особливості розгляду виборчих документів головною виборчою комісією
- Стаття 643. Протокол про результати виборів депутатів обласної, міської ради
- Стаття 644. Відомості протоколу про результати виборів депутатів обласної, міської ради
- Стаття 645. Встановлення результатів виборів депутатів районної, обласної ради у багатомандатному виборчому окрузі
- Стаття 646. Повторне голосування
- Стаття 647. Підстави призначення повторних виборів депутатів (депутата)
- Стаття 648. Визнання виборів недійсними
- Стаття 649. Офіційне опублікування результатів виборів депутатів обласної, міської ради
- Стаття 650. Реєстрація обраних депутатів обласної, міської ради

ГЛАВА XV. ПЕРЕХІДНІ ТА ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

- Стаття 651. перехідні положення стосовно попередньої підготовки членів виборчих комісій
- Стаття 652. Прикінцеві положення

**ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА:
ДОКТРИНАЛЬНЕ РОЗУМІННЯ, СТАН
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ
В УКРАЇНІ**

Монографія

Ю. Б. Ключковський

Підписано до друку 20.08.2018 р. Формат 84x108/16.

Папір книжний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 56,75. Тираж 300 прим. Зам. 297.

Видавництво ТОВ «Компанія ВАІТЕ»

01042, м. Київ, вул. Саперне поле, 26, к. 27

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи серія ДК № 2570 від 27.07.2006 р.