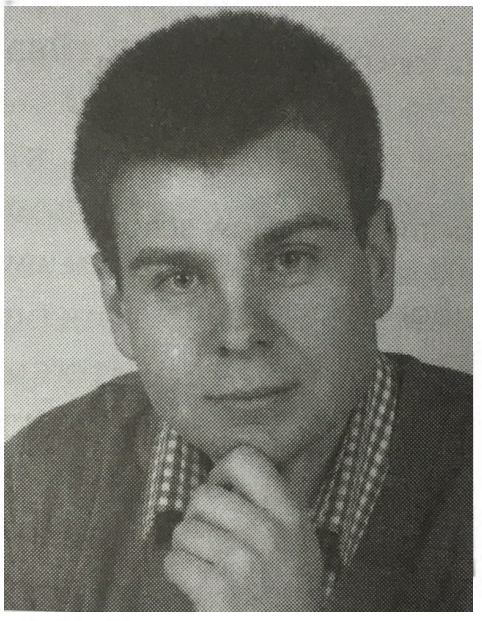
ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ВИБОРАХ ТА РЕФЕРЕНДУМАХ



О. БАКУМОВ
аспірант кафедри конституційного права України (Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»)

У демократичному суспільстві одним із основних принципів є побудова взаємодії народу і державної влади таким чином, що народ обирає собі владу, а влада служить своєму народу. Народ — єдиний реальний носій влади, лише він наділений правом на конституційному рівні визначати форми реалізації безпосередньої демократії, принципи функціонування державної влади; забезпечувати здійснення ефективного контролю за владою, і, звісно, змінювати державну владу, яка втратила довіру (легітимність). Вплив на державну владу перш за все здійснюється через такі форми безпосередньої демократії, як вибори та референдум. Саме активна участь громадян у легітимації влади, через вказані форми, дає можливість не лише висловити довіру або недовіру владі, а й певним чином сформулювати позицію стосовно шляхів розвитку країни, зокрема, яким чином має бути організована державна влада, які інституції потребують посилення, а які, навпаки, є зайвими у державному механізмі.

В основі організації та проведення виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії лежать певні принципи, основоположні ідеї, дотримання яких дозволяє говорити про демократичність процедур та результатів проведення тієї чи тієї форми безпосереднього народовладдя. Як слушно зауважує О. Кушніренко, недотримання цих принципів призводить до деформації найважливішого політико-правового виборчого процесу, спотворення волі народу, тоталітарних форм правління [1].

Метою статті є аналіз поняття та змісту принципів участі громадян України у виборах та референдумах.

Виходячи із розуміння поняття принципу як начала, керівної ідеї, можна дати таке визначення принципів реалізації права на участь у виборах та референдумах громадян як обумовлених суверенітетом народу керівних демократичних засад, на основі яких здійснюється правове регулювання реалізації суб'єктивних прав громадян обирати та бути обраним до

© О. Бакумов, 2012

органів державної влади і місцевого самоврядування, та суб'єктивних прав громадян на участь у всеукраїнському й місцевих референдумах.

Серед учених немає єдиного підходу щодо класифікації принципів виборчого права та референдуму.

С. Князєв вибудовує систему принципів сучасного російського виборчого права, ґрунтуючись на їх «цільовому призначенні в механізмі правового регулювання електоральних відносин». За цим критерієм принципи систематизовані на: організації та проведення виборів (обов'язковість, періодичність, свобода, альтернативність виборів, допустимість різних виборчих систем і незалежність органів, що забезпечують організацію і проведення виборів) і принципи участі російських громадян у виборах (загальне, рівне, пряме виборче право, добровільність реалізації суб'єктивних виборчих прав на основі особистого й таємного голосування) [2].

Погоджуючись із запропонованою С. Князєвим класифікацією, М. Матейкович робить певні її уточнення в плані розширювального підходу з включенням проблеми реалізації виборчих прав у міжвиборчий період, пропонує розділити принципи на дві групи: 1) основні засади забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян (свобода реалізації виборчих прав, демократизм виборів, обов'язковість і періодичність виборів, чесність підрахунку голосів на виборах); 2) основні засади індивідуальної участі громадянина у здійсненні виборчих дій (загальне, рівне, пряме виборче право, таємне голосування, змагальність кандидатів, гласність здійснення виборчих дій, створення спеціальних колегіальних органів, що забезпечують реалізацію і захист виборчих прав громадян) [3].

В. Пашин пропонує інтегральну модель класифікації принципів виборчого права, яка б, ґрунтуючись на доцільності виокремлення «базового ядра» (принципи вільних виборів, рівності, загальності, таємності голосування), розглядала б їх у трьох основних аспектах: а) забезпечення виборчого процесу; б) забезпечення участі громадян у виборах та суб'єктивного права вибору; в) дотримання демократичної вимоги забезпечення народовладдя [4].

У цілому погоджуючись із переліченими точками зору вчених, що все ж варто відокремлювати принципи участі громадян у виборах і референдумах та організації і проведені виборів та референдуму, зупинимося на аналізі першої групи. До неї, відповідно до ст. 71 Конституції України, належать: принципи вільних виборів, загального, рівного, прямого виборчого права та таємного голосування.

Складовими *принципу вільних виборів* є свобода формування позиції виборців та вільне волевиявлення громадян під час виборів (ч. 2 ст. 71 Конституції, п. 3 Кодексу належної практики у виборчих справах [5]).

Що стосується першої компоненти — гарантування свободи формування позиції виборців — державні органи влади зобов'язані дотримуватися безсторонності стосовно засобів масової інформації, наочної агітації, права на демонстрації, фінансування кандидатів і партій. Також органи мають оприлюднити імена висунутих кандидатів та надати можливість виборцям ознайомитися з інформацією про них. Тобто реалізація принципу вільних виборів потребує створення відповідних умов для вільного формування виборцем своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Під такими умовами О. Марцеляк розуміє будь-які не забо-

ронені законом форми і способи залучення громадян до виборчого процесу з метою їх участі у розумінні реалізації активного і пасивного виборчого права [6]. Що стосується другої компоненти — принципу вільних виборів, — то свобода волевиявлення громадян має забезпечуватися через простоту голосування, можливість громадян голосувати на дільницях та ін.

Розкриття принципу вільних виборів в українському виборчому законодавстві можемо знайти у ст. 6 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р., яка містить такі положення: а) вибори депутатів є вільними, для чого громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні; б) застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється; в) для забезпечення умов для вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби в день виборів надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години.

Відкритим залишається питання щодо свободи волевиявлення осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі. Йдеться про те, що в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах (як, до речі, і у військових частинах) передвиборна агітація обмежується, зокрема забороняється вільне відвідування кандидатами цих місць для проведення агітації. Варто також зазначити, що спроба законодавця взагалі позбавити осіб, що утримуються в місцях позбавлення волі, була визнана Конституційним Судом України такою, що не відповідає Основному Закону [7].

Європейський суд з прав людини неодноразово у своїй практиці торкався питання розуміння принципу вільних виборів. Перш за все тлумачення цього принципу стосувалося можливості його законодавчого обмеження. Так, у своєму рішенні у справі «Матьє-Моен і Клерфейт проти Бельгії» 1983 р. Суд вказав, що у держав є широке поле для введення різних особистих обмежень у галузі дії цього принципу, проте ці обмеження «не повинні перешкоджати вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади» [8]. Аналогічний висновок був зроблений Європейським судом з прав людини в судовому рішенні у справі «Херст проти Сполученого Королівства (№ 2)» 2005 р.: «Головне — такі обмеження не повинні перешкоджати вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади, тобто вони повинні відображати, а не перешкоджати, турботу про підтримку цілісності і ефективності процедури виборів, спрямованої на визначення волі народу за допомогою загального виборчого права». Розглядаючи скаргу групи грецьких громадян, Європейський суд з прав людини погодився з думкою представників Уряду Грецької Республіки щодо так званого «особливого ставлення до деяких категорій державних службовців і політичних діячів, які в силу свого становища розташовують великими можливостями впливу на виборців», а також з тим, що «обмеження, введені з урахуванням реалій політичного життя Греції та мають на меті забезпечити політичну нейтральність державної служби, незалежність членів Парламенту, дотримання принципу поділу влади» (п. 37 судового рішення у справі «Гітонас та інші проти Греції» 1997 р.) [9].

Таким чином, принцип вільних виборів передбачає не стільки наявність

або відсутність самого права вільно брати участь у голосуванні, а скільки реальну можливість для виборця, яка має бути забезпечена державною владою, сформувати власну точку зору (без будь-якого зовнішнього примусу, погроз чи насильства) як щодо кандидатів, які беруть участь у виборах, так і щодо партій — суб'єктів виборчого процесу. На цей аспект доречно звертає увагу Ю. Ключковський, який, описуючи генезис принципу вільних виборів та його розуміння у вітчизняній конституційній практиці, зазначає: «Принцип вільних виборів зазнав певної еволюції в українському виборчому праві ... якщо раніше він мав розуміння як забезпечення вільного волевиявлення виборців у день голосування, то зараз закон тлумачить його також як "Забезпечення умов" для вільного формування волі виборця» [10].

Загальне виборче право. Цей принцип означає, що виборчі права (або хоча б активне виборче право) визнаються за всіма дорослими і психічно здоровими громадянами [11].

У сучасних умовах термін «загальне» показує, що відсутні будь-які законодавчо встановлені перепони економічного, політичного та культурного характеру, а також за ознакою раси, кольору шкіри, статі, соціального або національного походження, майнового стану, і кожен громадянин може скористатися своїм виборчим правом [12]. Коло осіб, за якими Конституція і виборчі закони визнають виборчі права, обмежується так званими цензами (кваліфікаціями), тобто спеціальними умовами.

Дійсно, надання загального виборчого права всім категоріям громадян, як зазначають деякі вчені, є «слабкістю» демократії, адже за своєю суттю рішення, прийняті на виборах або референдумі, можуть суперечити принципам демократії.

На сьогодні, у більшості країн світу, до активного та пасивного виборчого права застосовують ценз віковий, осілості та громадянства. Останній означає, що до виборів допускаються лише особи, які мають громадянство відповідної країни. У зарубіжних країнах у більшості випадків виборцями можуть бути тільки громадяни цієї країни, але, як свідчить практика правового регулювання виборчих відносин у європейських країнах, усе частіше право голосу, а іноді й пасивне виборче право на виборах до органів місцевого самоврядування, надається й іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають у відповідній місцевості. Наприклад, у Швеції у виборах до місцевих органів мають право брати участь іноземці, які прожили у відповідній комуні не менше трьох років [13]. Потрібно також зазначити, що особливістю правового статусу громадян ЄС є наявність у них виборчих прав. Установчими договорами Союзу передбачається надання активного та пасивного виборчого права щодо двох видів виборів: муніципальних та загальноєвропейських [14].

Аналіз конституційного законодавства про місцеве самоврядування показує, що головним індивідуальним суб'єктом самоврядування є не громадянин, а житель. Саме через жителів, які мають статус виборців, учасників місцевих референдумів, місцевих ініціатив і зборів, — територіальні громади виявляють самоврядну волю. Зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та будь-яких інших переконань, майнового стану, терміну проживання на відпо-

відній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються, з часом можна було б і в Україні надати право участі у місцевих референдумах та виборах особам, які не мають громадянства України, але тривалий час постійно проживають на відповідній території, володіють майном та сплачують місцеві податки і збори. Хоча для цього потрібно внести зміни до третього розділу Конституції України, які, як відомо, затверджуються на всеукраїнському референдумі. У цьому аспекті важливо звернутися до практики залучення громадян Європейського Союзу мігрантів-резидентів до участі в управлінні місцевими справами.

Аналіз практики діяльності Конституційного Суду України свідчить про те, що він займає принципову позицію щодо встановлення будь-яких додаткових умов, непередбачених Конституцією, щодо реалізації виборчих прав. Так, при ухваленні Закону України від 21 серпня 2009 р., яким вносилися зміни до Закону України «Про вибори Президента України», було передбачено, що громадянин, який проживає або перебуває за кордоном, може реалізувати своє право голосу лише, якщо він перебуває на консульському обліку. Суд, розглянувши це питання, встановив порушення принципів виборчого права, зауваживши, що цим Законом громадяни, які не перебувають на обліку, взагалі позбавляються права голосу, тобто встановлено додаткову вимогу щодо реалізації активного виборчого права для громадян, які проживають або перебувають у період підготовки й проведення виборів за межами України, — перебування на консульському обліку, чим звужено зміст та обсяг права громадян обирати Президента України [15].

Принцип рівності. Як пише у своїй праці Л. Дюгі, принцип рівності забороняє законодавцю встановлювати обмеження щодо доступу всіх до почестей, місць та посад [16]. Насамперед принцип рівності означає, що кожен виборець має один голос. Окрім цього, слід говорити про матеріальну рівність, яка також полягає в однаковому значенні голосу кожного виборця для формування представницьких органів влади [17] та наявності в них (виборців) рівних можливостей щодо здійснення свого волевиявлення під час голосування.

Як показує практика регулювання виборчих відносин в Україні, найбільше питань виникає при регламентації підстав та порядку голосування виборців за місцем їх проживання (перебування).

Так, Конституційний Суд України розглядав конституційність положень Закону України «Про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України" при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», якими була встановлена можливість голосування «на дому» лише для виборців, які є інвалідами I групи. Суд визнав таке положення неконституційним, вказавши, що за таких умов унеможливлюється голосування за межами приміщення для голосування інших виборців, які з тих же підстав, що й інваліди I групи, не можуть самостійно прибути до виборчої дільниці. Тобто різні групи однієї категорії виборців були поставлені в нерівні умови щодо здійснення виборчого права [18].

Принцип прямого виборчого права означає, що члени представницького органу або глава держави обираються безпосередньо виборцями. На сьогодні виборні органи можуть формуватись як через прямі, так і непрямі ви-

бори. Останній спосіб також має демократичний характер. Він використовується, зокрема, для обрання президента США. Виборці голосують не за конкретного кандидата, а обирають колегію виборців (кількість виборців від штату дорівнює кількості членів Палати представників та Сенату від штату). У свою чергу вони й обирають главу держави.

Основний зміст *принципу таємного голосування* полягає в тому, що волевиявлення виборця здійснюється в умовах, які гарантують відсутність зовнішнього спостереження та впливу. Для цього на виборчих дільницях розміщують кабіни для таємного голосування. У них дозволяється бути присутнім лише виборцю особисто для заповнення бюлетеня для голосування. Як виняток допускається ситуація, коли виборець, внаслідок фізичних вад, не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії користується допомогою іншого виборця (крім члена виборчої комісії, кандидата в депутати, уповноваженої особи партії (блоку), офіційного спостерігача).

Таким чином, принципи виборчого права виконують функцію своєрідних політико-правових орієнтирів, відповідно до яких повинні розвиватися виборчі правовідносини у державі.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Кушниренко А. Г.* Избирательное право и избирательная система в Украине // Проблемы законности. — 1996. — Вып. 31. — С. 55.
2. *Князев С. Д.* Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (Проблемы теории и практики) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02. — Владивосток, 1999. — С. 59–70.
3. *Матейкович М. С.* Избирательное право и избирательный процесс : учеб. пособие. — М., 2010. — С. 97–98.
4. *Пилипишин В. П.* Принципи виборчого права України : теорія і практика забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Ін-т законодавства ВР України. — К., 2009. — С. 57.
5. *Кодекс* належної практики у виборчих справах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-ukr.pdf.
6. *Марцеляк О. В.* Щодо сучасного розуміння принципу вільних виборів // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. — 2009. — № 872. — Сер. : Право. — Вип. 6. — С. 24.
7. *Барабаш Ю. Г.* Коментар до статті 71 // Конституція України : наук.-практ. комент. / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.) та ін. — Х., 2011. — С. 516.
8. *Чернишов В.* Європейські стандарти виборчого права // Правничий часопис Донецького університету. — 2004. — № 1 (11). — С. 36–37.
9. *Колюшин Е. И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. — М., 2010. — С. 29–30.
10. *Ключковський Ю. Б.* Принципи виборчого права: законодавче застосування і реалізація // Вибори і референдуми в Україні : законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення. — К., 2003. — С. 48.
11. *Зарубежное* избирательное право : учеб. пособие. — М., 2003. — С. 10.
12. *Андреева Г. Н.* Избирательное право в России и в зарубежных странах : учеб. пособие / Г. Н. Андреева, И. А. Старостина ; под ред. А. А. Клишаса. — М., 2010. — С. 152.
13. *Могунова М. А.* Государственное право Швеции. — М., 2009. — С. 151.
14. *Ткаченко Є. В.* Правовий статус громадян Європейського Союзу // Юрист України. — 2011. — № 1. — С. 17–23.
15. *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) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09.
16. *Дюгі Л.* Конституційне право : Загальна теорія держави. — Репринт / передмова д-ра юрид. наук Ю. М. Оборотова. — О., 2005. — С. 699.
17. *Ольховський Б., Єрмолаєв В., Ольховський Є.* Конституційно-правове регулювання та стан виборів в Україні. — Х., 2005. — С. 37.

18. Рішення від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-04.

Рекомендовано до друку кафедрою конституційного права України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Бакумов О. С. Принципи участі громадян України у виборах та референдумах

Анотація. У статті автор обґрунтовує свої погляди щодо розуміння принципів участі громадян України у виборах та референдумах. Послідовно проаналізовано принципи вільних виборів та загального, рівного, прямого виборчого права й таємного голосування. Самі принципи інтерпретуються як керівні засади участі громадян у виборах та референдумах.

Ключові слова: безпосередня демократія, вибори, референдуми, виборче право, правові принципи.

Бакумов А. С. Принципы участия граждан Украины в выборах и референдумах

Аннотация. В статье автор обосновывает свои взгляды относительно понимания принципов участия граждан Украины в выборах и референдумах. Последовательно проанализированы принципы свободных выборов и всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайного голосования. Сами принципы интерпретируются как основы участия граждан в выборах и референдумах.

Ключевые слова: непосредственная демократия, выборы, референдумы, избирательное право, правовые принципы.

Bakumov O. Principles of Participation of Ukrainian Citizens in Elections and Referendums

Annotation. In the article the author's view of principles of the Ukrainian citizens' participation in elections and referendums is given. The principles of the free elections and of general, equal and direct electoral rights and secret voting are analyzed. The principles are interpretated as the key ideas of the citizens' participation in elections and referendums.

Key words: direct democracy, elections, referendums, electoral rights, legal principles.

Пропонується видання:

Стрижак А. А.

Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналіт. огляд та комент.) / А. Стрижак. — К. : Ін Юре, 2010. — 631 с.

Видання містить результати аналітичного дослідження практики конституційного судочинства (рішення, висновки та процесуальні ухвали за 1997–2009 роки) щодо реалізації Конституційним Судом України його головного завдання — гарантування верховенства Конституції як Основного Закону держави. Виокремлено правові позиції Конституційного Суду України, а також авторські коментарі з питань конституційності законів та інших правових актів, тлумачення Конституції й законів України, інших питань, вирішення яких належить до конституційних повноважень Суду. Мета праці — популяризація діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, поширення наукових знань у галузі конституційного права, що сприятиме формуванню правосвідомості громадян та розвитку юридичної освіти.

Розраховане на працівників органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування, науковців та студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів.

Замовляйте видання за телефоном:
0(44) 537-51-11
або електронною поштою:
sales@inyure.kiev.ua
http://shop.inyure.kiev.ua