

ВИБОРЧЕ ПРАВО В УКРАЇНІ ТА ПРОБЛЕМА ЙОГО ВІДПОВІДНОСТІ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ

У статті аналізується реальний стан справ у становленні виборчого права в Україні у світлі національного законодавства та міжнародно-правових актів у цій сфері. Розглянуто питання рівного доступу жінок та чоловіків до виборних посад, недоліки у виборчих процедурах, на які вказують національні та міжнародні моніторингові інституції. Зроблено висновок про доцільність переходу на пропорційну систему виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Всі основні міжнародні акти з прав людини гарантують право кожному брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, голосувати й бути обраним на нефальсифікованих (чесних) періодичних виборах, які проводяться на основі загального й рівного виборчого права шляхом таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців [7, ст. 21; 12, ст. 25]. У ст. 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основних свобод (надалі - Європейська конвенція) Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з доцільною періодичністю шляхом таємного голосування за умов, які забезпечують народові вільне виявлення своєї думки у виборі законодавчої влади. В Конституції України 1996р. це право також задеклароване: громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1, ст. 38); вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування вільні й проводяться на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71). Однак відповідність виборчого законодавства України міжнародно-правовим стандартам ще не означає фактичного забезпечення виборчих прав громадянам. Метою даної статті є аналіз реального стану справ, пов'язаного з гарантованим Конституцією

України та іншими законодавчими актами правом громадян вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. За винятком коротких розділів у підручниках з конституційного права, це питання досі не отримало висвітлення у дослідженнях українських правознавців.

З наявністю в особі виборчого права, як правило, пов'язують її громадянство. За законодавством України тільки її громадяни мають виборче право, хоча у деяких країнах допускається участь іноземців у голосуванні на місцевих і навіть загальних виборах. Так, згідно зі ст. 26 Конституції Австрії, виборче право на основі міждержавних угод може бути надане особам, які не є громадянами цієї держави.

Як відомо, можливість надання активного й пасивного виборчого права завжди зумовлювалась певними вимогами до потенційних учасників виборів. Ще у XVIII-XIX ст. це були цензи за ознаками майна чи віку. Віковий бар'єр поступово знижувався щодо активного виборчого права, і на сьогодні у більшості держав Європи, в тому числі й в Україні, віковий ценз становить 18 років. Але в Туреччині, Швейцарії та Японії він ще й досі дорівнює 20 рокам. Водночас зберігається різниця між віковими цензами для активного та пасивного виборчого права. Еволюція виборчого права призвела також до скасування так званого статевого цензу й надання відповідних прав жінкам. Уперше активне виборче право було надане жінкам у США (у шести шта-

тах - перед Першою світовою війною, а на федеральному рівні - у 1920 р.). Уряді європейських країн це було зроблено після Другої світової війни, а у Швейцарії - аж у 1971 році. Відзначимо, що в Конституції УНР 1918 р. було проголошено рівність прав та обов'язків чоловіків і жінок [11, 24]. Однією з характерних рис виборчого права XIX-XX ст. є наявність цензу осілості [16, 122-123].

Сучасні міжнародні угоди визнають право жінок брати участь у формуванні й здійсненні політики уряду та обіймати державні посади, а також виконувати державні функції на всіх рівнях (ст. 7, 8 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок). Для реалізації цього права необхідна відповідна політика «позитивної дискримінації», і жінки вимагають відповідних дій від своїх урядів. Однак, хоча переважна більшість держав ратифікувала Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, лише кілька з них імплементували згадані норми. Франція, де Закон про рівний доступ жінок та чоловіків до виборних посад набув чинності 6 червня 2000 р., є прикладом такої держави. За цим законом, зокрема, списки кандидатів мають включати рівну кількість чоловіків та жінок. Очевидно, що прийняття такого закону можливе тільки в державі з давніми демократичними традиціями, верховенством права, розвиненою партійною системою та пропорційним представництвом.

Маючи численні нормативи для здійснення «позитивної дискримінації» жінок в економічній та соціальній сферах, Україна, на жаль, не може похвалитись такими прикладами в політичній сфері. Доступ чоловіків та жінок до виборних позицій далекий від рівного. Менше ніж 5 % із 450 депутатів Верховної Ради України та ще менший відсоток задіяності жінок у роботі місцевих рад за кількісного переважання жінок серед населення України в цілому і серед людей з вищою освітою зокрема досить красномовно свідчить про відсутність рівності. Очевидно, для того щоб почати розмову про паритетні права чоловіків та жінок у політичній сфері, Україна мала спершу ввести систему пропорційного представництва, тобто виборів за партійними списками [1, 31-35]. Це, зрештою, сталося 25 березня 2004 р., коли було ухвалено Закон «Про вибори народних депутатів України» [9, 5-19], та 6 квітня 2004 р. з прийняттям Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [8, 4-17]. Політичні аспекти прийняття цих законів залишимо для окремого дослідження

політологів. Згідно з новим виборчим законодавством, вибори депутатів Верховної Ради України, міських, районних у містах, районних, обласних рад, міст Києва та Севастополя і депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводять за пропорційною системою. Під час голосування за проект Закону «Про вибори народних депутатів України» народним депутатом М. Томенком було внесено поправку щодо 20-відсоткової квоти представництва жінок у Верховній Раді України, згідно з якою політичні партії та блоки мали до складу кожної чергової п'ятірки єдиного виборчого списку включати принаймні одну жінку. Проте за цю пропозицію проголосували лише 138 народних депутатів [10, 14].

Шлях України до пропорційної системи виборів був досить тривалим і складним. Після здобуття незалежності в 1991 році в Україні продовжував діяти з деякими змінами та доповненнями Закон УРСР «Про вибори народних депутатів» 1989 року, згідно з яким жінки та чоловіки користувались рівними виборчими правами, проводилися прямі вибори в одномандатних виборчих округах за мажоритарним принципом. Закон «Про вибори народних депутатів України» 1993 року містив ті ж самі норми щодо недискримінації за ознакою статі (п. 3, ст. 2) та прямих виборів депутатів в одномандатних виборчих округах (ст. 1, 4). Серйозні зміни у виборчу практику були введені Законом «Про вибори народних депутатів України» 1997 року, згідно з яким 225 народних депутатів з 450 обирались в одномандатних виборчих округах за принципом відносної більшості, а 225 - за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва (п. 2, ст. 1). Стаття 3 цього Закону забороняє дискримінацію за ознакою статі поряд з іншими ознаками під час здійснення громадянами України права обирати й бути обраними. У 2001 році Верховною Радою України було ухвалено законопроект «Про вибори народних депутатів України», який передбачав, що 75 % народних депутатів обираються на основі пропорційного представництва, а 25 % - на основі відносної більшості, однак Президент Л. Кучма наклав на нього вето.

Що ж до виборів депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах рад до 1 жовтня 2005 року, коли набуде чинності новий закон, вони проводитимуться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах відповідно до Закону

України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів» 1998 р. За цим же Законом вибори депутатів районних та обласних рад проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах.

Міжнародно-правові акти з прав людини передбачають моніторинг дотримання прав людини, в тому числі й виборчого права. Одна з таких моніторингових процедур - періодичні звіти держав-учасниць міжнародних договорів відповідним комітетам ООН, створеним згідно з міжнародними угодами. Так, періодично звітуючи Комітетові ООН з прав людини про здійснені заходи для втілення у життя прав за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Україна доповідає й про реалізацію виборчого права. Зокрема, у четвертій періодичній доповіді, поданій 20 липня 1994 року, яка була фактично першою доповіддю за Пактом незалежної України, серед шляхів імплементації виборчого права зазначено проведення у 1994 році перших парламентських та президентських виборів в умовах дійсного політичного плюралізму, прийняття Закону «Про вибори народних депутатів» 1993 року, Закону «Про статус народного депутата» 1992 року, рішення Верховної Ради України 1993 року про роботу народних депутатів на постійній основі тощо [3]. Було внесено зміни до діючого на той час Кримінального кодексу, зокрема, у статтях 127, 128 та 129 встановлювалося покарання за будь-які перешкоди здійсненню виборчого права, підробку виборчих бюлетенів тощо. Водночас у звіті вказувались недоліки у виборчій процедурі, зокрема негативне голосування (викреслювання кандидатів, проти яких голосували), а не позитивне (виділення кандидата, за якого голосували), проблеми з укладанням списків виборців, формуванням виборчих комісій, підрахунком голосів та проведенням виборчих кампаній, включаючи забезпечення рівності у доступі до державних засобів масової інформації. Все ще зберігалось право трудових колективів висувати кандидатів на посаду народного депутата.

У п'ятій періодичній доповіді України, поданій до Комітету ООН з прав людини 16 листопада 2000 р. згідно зі ст. 40 Пакту, згадуються такі дії, передбачені Кримінальним кодексом України, за які винні притягуються до кримінальної відповідальності, як фальсифікація в підрахунках голосів, порушення принципу таємності голосування тощо. Зазначається, що за 1994-1998 рр. 14 осіб було звинувачено в таких злочинах, а у 1998 р., коли проводилися парламентські вибори, було

розглянуто 1977 цивільних справ, у яких оскаржувались рішення виборчих комісій різних рівнів. У 30 % справ позови було задоволене [2].

Однак про головні порушення виборчого права, які все ще мають місце в Україні, у звітах уряду нашої держави Комітетові ООН з прав людини, на жаль, не було згадано. Так, тимчасова слідча комісія Верховної Ради з перевірки порушень законодавства під час проведення повторних виборів 1997 р. до Верховної Ради України у 221-му виборчому окрузі м. Києва виявила грубі порушення у зберіганні виборчих документів, сотні підписів «мертвих душ» на бюлетенях, підтасування цифр остаточного підрахунку голосів, підміну печаток тощо, на основі чого комісією було зроблено висновок про те, що результати виборів сфальсифіковано [6,2]. Згідно з висновками Інституту політики, мали місце численні порушення Закону України «Про вибори Президента» під час президентських виборів 1999 року. Передусім це заборонена статтею 33 участь державних посадових осіб і правоохоронних органів в агітації за одного кандидата, участь у виборчій кампанії іноземців, які не просто працювали консультантами-іміджмейкерами, а й, зокрема, поширювали у ЗМІ агітаційні матеріали на користь одного з кандидатів [17, 9].

Рішенням від 20 лютого 2004 р. Луцький міський суд позбавив депутатських повноважень обраного на виборах 11 лютого 2004 року депутата обласної ради на підставі порушення п. 2 ст. 36 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» щодо заборони агітації посадовими особами органів влади та місцевого самоврядування, а також на підставі використання кандидатом у депутати свого службового становища. Суд скасував рішення обласної територіальної виборчої комісії, яке визнало обраним депутата обласної ради в багатомандатному виборчому окрузі, і територіальна виборча комісія виконала рішення суду [18, 2].

Місії спостерігачів за проведенням президентських виборів 1999 року в Україні від ПАРЕ та ОБСЄ також відзначили ряд значних порушень виборчих прав. Серед них такі, як відсутність рівного доступу всіх кандидатів до ЗМІ, надто пізнє ухвалення виборчого закону, відсутність нейтралітету з боку держави під час виборчої кампанії тощо [4, 1, 3]. Крім того, у заяві, ухваленій делегацією ПАРЕ, вказувалось на значну активність виборців, чим було продемонстровано віру людей у демократію.

Критичний стан реалізації виборчого права в Україні продемонстрували вибори міського голо-

ви в Мукачевому 18 квітня 2004 р. Комісія Верховної Ради України, що вивчала події в Мукачевому, ОБСЄ, Рада Європи висловили глибоке занепокоєння з приводу порушення права людей на вільні та справедливі вибори. Неправомірне втручання органів влади вищого рівня та правоохоронних органів, суперечливі рішення різних судів «з нечіткою юрисдикцією», спроби зняти з реєстрації кандидатів «за необґрунтованими підставами», невключення представників «Нашої України» до виборчих комісій вже на етапі підготовки до виборів, а також очевидна політична упередженість ЗМІ та втягнення сумнівних бізнес-інтересів, обмеження доступу спостерігачів на окремі дільниці та включення надто великої кількості імен до додаткових списків виборців, випадки залякування та спроби підкупу виборців на деяких виборчих дільницях під час виборів, напади на виборчі дільниці нествановленими особами під час кінцевого підрахунку голосів - всі ці, а також багато інших грубих порушень виборчого права значно дискредитували виборчий процес та підірвали громадську довіру до демократичних інституцій в Україні [5, 1, 2; 13; 14].

Грубе порушення права народу обирати Президента, яке гарантується громадянам України за статтею 103 Конституції України, реально могло б мати місце, якби було внесено зміни до Конституції щодо виборів Президента Верховною Радою. В такому разі відбулося б звуження виборчого права громадян України, що, в свою чергу, є порушенням ч. 3 ст. 22 Конституції України, у якій сказано: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

Порушенням виборчого права можна вважати й можливість однієї особи балотуватись на посаду Президента на третій термін, що суперечить ч. 3 ст. 103 Конституції України. Досить несподіваним було рішення Конституційного Суду України наприкінці 2003 р., яке таку можливість фактично надало. Таким рішенням Суд порушив не тільки принципи, визначені Розділом XII Конституції України, а й власне рішення у справі про сумісництво мандата народного депутата України

з іншою державною посадою 1997 р. У цій справі Конституційний Суд встановив, що народні депутати, обрані після 8 червня 1995 р., тобто з дати набрання чинності Конституційного договору, який вперше закріпив заборону сумісництва депутатського мандату, не можуть одночасно займати другу державну посаду. Тобто у рішенні щодо сумісництва депутатського мандата, аналізуючи питання про те, яка саме конституційна норма має застосовуватися до спорів стосовно народних депутатів, Суд керувався конституційною нормою, чинною на момент обрання відповідних депутатів. Як зазначає суддя Федерального Суду Претензій США Богдан Футей, якщо застосувати це рішення та його мотивацію до справи про третій термін президентства, дійдемо висновку, що слід керуватися конституційною нормою, чинною на момент обрання Леоніда Кучми Президентом України. І Конституція України 1996 р. і все попереднє законодавство, у якому йшлося про обмеження кількості термінів президентських повноважень (Конституція УРСР 1978 р., Закон України «Про Президента» 1991 р., Закон «Про вибори Президента» 1994 р. і Конституційний Договір 1995 р.), послідовно обмежувало цю кількість двома термінами [15].

Богдан Футей вказує на ще одну проблему, яка виникне під час розгляду судами загальної юрисдикції виборчих спорів у близькому майбутньому - предметна чи територіальна юрисдикція судового округу, де має відбуватися процес [15].

Отже, хоча виборче право у закріпленому законодавством України вигляді в цілому відповідає міжнародно-правовим стандартам, існують дуже серйозні проблеми з його реалізацією. Як засвідчує практика, воно часто порушується через дії самих суб'єктів виборчого процесу, органів державної влади чи навіть через тлумачення компетентним органом виборчого законодавства, яке саме по собі за формою може відповідати міжнародним нормам. Більшість з порушень виборчого права в Україні, на нашу думку, можна буде уникнути за пропорційної системи виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак для цього ще доведеться внести суттєві зміни до нових виборчих законів.

1. Antonovych M. Women's Rights, Paritary Rights and the Rule of Law in Ukraine // *Ius Gentium. Paritary Rights.*- 2001.- V. 7.
2. Fifth periodic reports of States parties due in 1999: Ukraine // *CCPR/C/Ukr/99/5.*
3. Fourth periodic reports of States parties due in 1994: Ukraine. 20/07/94 // *CCPR/C/95/Add. 2.*
4. Відсутність нейтралітету з боку держави // *Голос України.*- 17 листопада 1999.- № 213.

5. Горбунова О. Події 18 квітня в Мукачевому: переплетіння влади, силовиків і криміналісту // *Голос України.*- 22 квітня 2004.- № 75.
6. Дмитренко І. Фальсифікатори відомі, а замовники? // *Голос України.*- 20 лютого 1999.- № 32.
7. Загальна декларація прав людини 1948 р.
8. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // *Голос України.*- 23 квітня 2004.- № 76.

9. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Голос України.- 20 квітня 2004- № 73.
10. Коли в українського парламенту буде жіноче обличчя? // Голос України.- 6 квітня 2004.- № 64.
11. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. // Історія українського конституціоналізму (в документах): Міжнародний юридичний форум.- Гута-Синьогора, 1996.
12. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.
13. ОБСЄ обурена «беспределом» діяльності «невстановлених осіб» у Мукачевому // Українська правда.— 21 квітня 2004.
14. Рада Європи: Вибори в Мукачевому - репетиція виборів президента // Українська правда.- 21 квітня 2004.
15. Футеї Б. Верховенство права в Україні: вперед чи назад? // Ukraine Report.- 2004.- № 6.- www.ArtUkraine.com, Jan. 14, 2004.
16. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн.- К.: «АртЕк», Вища школа, 1997.
17. Шевчук Ю. Найбільше претензій до прем'єра // Голос України.- 1999.- 7 вересня 1999.- № 164.
18. Якішенко М. Порушив - втратив повноваження // Голос України.- 25 лютого 2004- № 36.

M. Antonovych

ELECTION LAW IN UKRAINE AND THE PROBLEM OF ITS CORRESPONDENCE TO THE INTERNATIONAL STANDARDS

The article deals with the real status of suffrage in Ukraine under the national and international acts in this sphere. The author analyses issues of equal access by men and women to elective offices and positions, as well as defects in electoral process indicated by both national and international monitoring institutions, especially the UNO Human Rights Committee. The author suggests that to get rid of many of these defects it was reasonable to introduce a system of proportional representation when elections are conducted by list method.