

## КЛЮЧКОВСЬКИЙ ЮРІЙ БОГДАНОВИЧ

*Національний університет «Києво-Могилянська академія»  
доцент кафедри загальнотеоретичних  
та державно-правових наук*

### ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА І ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Принцип верховенства права як одна з основоположних засад правової системи сучасної демократичної держави з великими труднощами пробиває собі дорогу в українській правовій системі. Причини цього можна шукати, з одного боку, в тому, що «поняття верховенства права справді є надзвичайно багатограним і багатоаспектним» [1, с.15], а з іншого – у тривалому пануванні радянської системи з її розумінням права як позитивного права, тобто владної волі держави, за відкидання ідеї природного права.

Розумінню принципу верховенства права посвячено багато досліджень провідних українських науковців. При цьому важливо зазначити, що попри широкий спектр теоретичного розуміння цього доктринального принципу, дослідники погоджуються щодо взаємної пов'язаності обох аспектів верховенства права – як елементу доктринального вивчення та як необхідної складової, «що пронизує весь правореалізаційний процес» [2, с. 17].

Значний внесок у розробку як теоретичного розуміння принципу верховенства права, так і засад його застосування належить видатному українському правознавцю професору М.І. Козюбри. Важливим здобутком його узагальнювальних досліджень стало формулювання основних принципів – складових доктрини верховенства права [3; 4], які мають вирішальне значення для

втілення верховенства права у правореалізаційну діяльність. Цими складовими принципами є:

- 1) повага до прав і свобод людини;
- 2) верховенство Конституції;
- 3) поділ влади;
- 4) правова законність;
- 5) обмеження дискреційних повноважень;
- 6) принцип (правової) визначеності;
- 7) принцип пропорційності;
- 8) принцип правової безпеки і захисту довіри;
- 9) незалежність і безсторонність суду.

Перераховані принципи (за належного їх розуміння та застосування) визначають зміст, спрямованість та умови забезпечення верховенства права у сучасній Українській державі. Підкреслимо, що за самим змістом цих засад дотримання *кожної* з них є *необхідною умовою* здійснення верховенства права; порушення хоча б однієї з цих складових чи в законодавстві, чи у правозастосуванні є свідченням того, що верховенство права не реалізується.

Конституційна доктрина верховенства права повинна пронизувати всю правову систему України. Водночас недостатньо досліджень, присвячених реалізації верховенства права у межах окремих галузей чи інститутів права та його застосування. Зокрема, актуальною слід визнати проблему реалізації верховенства права у сфері виборчого права та його застосування під час виборчих процесів в Україні. При цьому знову ж не можна оминати праць професора М.І. Козюбри – чи не єдиного вітчизняного правознавця, який торкався цих проблем в аспекті верховенства права (див., наприклад, [5-7]).

Тут ми спробуємо здійснити короткий аналіз рівня забезпечення верховенства права у виборчому законодавстві України через нормативну реалізацію деяких аспектів визначених М.І. Козюброю принципів-складових, а також практики їх застосування у виборчому процесі. При цьому ми базуємося на твердженні, яке належить професору М.І. Козюбри: «Будь-який правовий принцип не діє сам по собі. Він втілюється у повсякденну

практику і захищається з допомогою багатьох суспільних і державних інституцій» [4, с. 53]. Не маючи наміру претендувати на повноту аналізу зазначених проблем, обмежимося окремими аспектами законодавства про вибори народних депутатів України, яке базується на Конституції України та включає Закон «Про вибори народних депутатів України» (у чинній редакції 2011 року), а також окремі положення Закону «Про Державний реєстр виборців», Кодексу адміністративного судочинства України та деяких актів його застосування Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК) і судом.

*Повага до прав і свобод людини.* Оскільки витоки концепції правової держави пов'язані з природно-правовою доктриною права (праворозумінням) [1, с. 16; 8, с. 26], існує тенденція пов'язувати дискусію про верховенство права з дотриманням насамперед «невідчужуваних прав людини», тобто прав на життя, свободу та особисту недоторканність, повагу до гідності особи та інші подібні особисті права, які мають природно-правове походження [8, с. 405]. Водночас важливо підкреслити, що у розумінні М.І. Козюбри верховенство права означає забезпечення, дотримання та захист усіх прав, у тому числі й соціально-економічних [4, с. 37]; тим більше цей принцип повинен передбачати забезпечення і захист політичних прав людини і громадянина взагалі й виборчих прав зокрема.

Виборчі права громадян характеризуються, на наше переконання, певною специфікою порівняно з іншими політичними правами, які посилюють значення їхнього дотримання і захисту. Право обирати владу (право голосу, активне виборче право) забезпечує участь громадян у реалізації суверенітету народу (у будь-якому розумінні поняття «народ» – як сукупності громадян чи як цілісного суб'єкта), реалізація цього права є одним із основних засобів безпосереднього здійснення влади народом, як це передбачено статтею 5 Конституції України. Право претендувати на виборні посади в органах влади (пасивне виборче право, право бути кандидатом на виборах) – це, по суті, один з аспектів права брати участь в управлінні державними справами, передбаченого статтею 38 Конституції України. Таким чином,

у виборах переплітаються індивідуальні виборчі права громадян із суверенним правом народу здійснювати владу в умовах демократії. Тим самим повага до виборчих прав стає однією з ключових (критеріальних) ознак правової демократичної держави.

Особливість *активного виборчого права* полягає в тому, що його реалізація повинна супроводжуватися дотриманням низки основних засад демократичних виборів, насамперед принципів загального і рівного виборчого права. Перший із цих принципів зобов'язує державу вжити заходів для забезпечення кожному виборцю можливості подати свій голос під час виборів, тоді як другий передбачає, що для всіх виборців створюються рівні умови реалізації свого права голосу; зокрема, всі виборці мають рівну кількість голосів<sup>1</sup> (за умов змішаної виборчої системи, яка застосовується в Україні, – по два голоси), які подають за однаковою, обов'язковою для всіх процедурою, а потенційна «вага» голосу кожного виборця має бути рівною, наскільки можливо, що означає приблизну рівність кількості виборців у різних одномандатних округах.

Виборче законодавство закріплює зазначені принципи і передбачає низку спеціальних заходів (механізмів, процедур), які сприяють реалізації права голосу кожним виборцем і водночас створюють певні запобіжники проти порушень цього права (як протиправного позбавлення права, так і його обмеження) та зловживань цим правом. Так, Закон «Про Державний реєстр виборців» покликаний забезпечити як загальний характер права голосу, так і одноразовий характер голосування виборця; додаткові механізми і процедури з тим же призначенням встановлені також Законом «Про вибори народних депутатів України».

Проте практика правозастосування в Україні, на жаль, засвідчує іншу тенденцію, носіями якої виступають органи державної влади, покликані забезпечувати дотримання

<sup>1</sup> Під «голосом» виборця у цьому контексті розуміють разове волевиявлення, яке виражається у проставленні відповідної позначки у виборчому бюлетені. Таким чином, наявність у виборця двох голосів означає, що він отримує і може заповнити два різні бюлетені на одних виборах.

виборчих прав. Саме як порушення конституційного принципу рівного виборчого права, що призводить до обмеження виборчого права громадян України, які на день голосування перебуватимуть за кордоном, слід визнати рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 4 квітня 2012 року №7-рп/2012 стосовно закордонних виборчих дільниць [9]. Це дає підстави кваліфікувати його не лише як таке, що порушує права громадян, а й як неконституційне, оскільки воно прийняте з перевищенням повноважень Суду, встановлених Конституцією України, і є дискримінаційним за місцем проживання, що заборонено частиною другою статті 24 Конституції, а отже, порушує другу із засад верховенства права – *верховенство Конституції*. Таким чином, зазначене рішення не відповідає принципу верховенства права (є неправовим) [10]. Проте висловлена у цьому рішенні КСУ правова позиція прийнята ЦВК до виконання (див. [11]), і на закордонних виборчих дільницях українські виборці у жовтні 2012 року отримують лише по одному бюлетеню (в загальнодержавному виборчому окрузі), на відміну від усіх інших, які отримуватимуть по два бюлетені.

Нове істотне обмеження активного виборчого права допустила ЦВК, позбавляючи права голосу виборців у межах України, які з тих чи інших причин перебуватимуть у день голосування за межами того одномандатного виборчого округу, до якого віднесена їхня виборча адреса. 22 вересня 2012 року Постановою № 1046 [12] ЦВК внесла зміни до затвердженого нею ж «Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси» (див. [13]), якими дозволила можливість таких змін лише «в межах одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець відноситься на підставі відомостей Реєстру про його виборчу адресу». Таким чином, виборці, які перебувають у відрядженні, на лікуванні у санаторіях чи з інших причин тимчасово виїхали з місця реєстрації свого проживання, не зможуть реалізувати своє право голосу на виборах народних депутатів України; це ж стосується осіб, які здійснюватимуть повноваження офіційних спостерігачів у день голосування на виборчих дільницях за межами «свого» округу.

Зазначені зміни, які безпідставно обмежують можливості реалізувати право голосу, не можна кваліфікувати інакше, як неконституційні і незаконні. Справді, вказане обмеження можливості змінити місце голосування виборця є новою нормою, відсутньою у чинних виборчих законах; зокрема, норми статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» не передбачають такого обмеження. Стаття 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» (як і стаття 30 Закону «Про вибори народних депутатів України») надають ЦВК повноваження приймати лише «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», а не акти, якими створюються нові норми виборчого законодавства. Останнє суперечить пункту 20 статті 92 Конституції України, відповідно до якого «виключно законами України визначаються... організація і порядок проведення виборів і референдумів».

Зазначені зміни до «Порядку тимчасової зміни місця голосування» не відповідають основоположним вимогам Конституції України щодо того, що конституційні права громадян (до яких належить право голосу) можуть бути обмежені лише самою Конституцією України (частина перша статті 64). Таким чином, зазначена Постанова ЦВК №1046 не лише порушує вимоги Конституції (а отже, другу складову засади верховенства права – *верховенство Конституції*) і законів України (а отже, і четверту складову – *законність*), а й демонструє *неповагу до виборчих прав* громадян, таким чином засвідчуючи недотримання принципу верховенства права.

До конституційних виборчих прав громадян належить і *пасивне виборче право* – право бути кандидатом на виборах, яке також захищене положенням частини другої статті 64 Конституції України. Таким чином, випадки обмеження (позбавлення) пасивного виборчого права повинні базуватися виключно на положеннях Конституції України, зокрема (стосовно виборів народних депутатів України) частинах другій та третій статті 76.

Протягом тривалого часу виборче законодавство України передбачало можливість застосування до кандидата, зареєстро-

ваного для участі у виборах, санкції у вигляді скасування реєстрації за певні порушення встановленого законом порядку підготовки і проведення виборів; на таке рішення уповноважувалася ЦВК – орган, який здійснює реєстрацію кандидатів. Вважаємо, що таке положення не відповідало згаданій вище частині першій статті 64 Конституції, за якою не допускається обмежень конституційних прав, окрім випадків, передбачених Конституцією, оскільки повноваження ЦВК скасовувати реєстрацію кандидата (тобто позбавляти суб'єкта пасивного виборчого права можливості реалізувати це право) Конституцією не передбачене. Понад те, вважаємо неприпустимим позбавлення особи належного їй виборчого права у несудовий спосіб. Тому слід визнати позитивним кроком, спрямованим на дотримання поваги до прав особи, виключення зазначеної підстави з переліку підстав скасування реєстрації кандидата, встановлених частиною четвертою статті 61 Закону «Про вибори народних депутатів України».

Водночас пункт 2 частини четвертої зазначеної статті Закону все ще передбачає можливість скасування реєстрації кандидата на підставі звернення політичної партії – суб'єкта його номінації. Якщо це робиться без згоди самого кандидата (не передбаченої відповідною нормою), вважаємо, що такі дії порушують конституційне право кандидата балотуватися на виборах, а отже, суперечать принципу верховенства права. Проте така практика поширена (див., наприклад, [14]) і має свої вигоди у хибному розумінні переваги волі суб'єкта номінації – політичної партії – над здійсненням кандидатом його пасивного виборчого права, що жодним чином не відповідає засаді поваги до прав людини і громадянина. Як указує М.І. Козюбра, «... положення деяких законів та інших нормативно-правових актів, які встановлюють обмеження прав і свобод людини без належних конституційних підстав, треба вважати неконституційними і неправовими» [4, с. 39].

**Верховенство Конституції.** Виборче законодавство України, на жаль, неодноразово містило норми, згодом визнані КСУ такими, що не відповідають Конституції України. Слід визнати,

що після першого з таких рішень, прийнятого у 1998 році [15], кількість подібних випадків істотно зменшилася; водночас не припиняються спроби включити у виборче законодавство норми, раніше визнані неконституційними (див., наприклад, [28]).

Однак практика застосування виборчого законодавства продовжує надавати приклади ігнорування верховенства Конституції. Два приклади порушення цієї засади, прямо встановленої частиною другою статті 8 Конституції, з боку КСУ та ЦВК, були наведені вище.

Проте порушення конституційного пасивного виборчого права громадян допускалися ЦВК і в її розпорядчих рішеннях стосовно відмови окремим громадянам у їхній реєстрації як кандидатів у депутати з приводів, які важко визнати правовими підставами для таких рішень. Так, мали місце відмови у реєстрації з мотивів відсутності в автобіографії кандидата певних відомостей (наприклад, щодо громадської роботи [17]) чи навіть відсутність указаної кандидатом дати підписання заяви про самовисування<sup>2</sup> (див., наприклад, [18]), що навряд чи може вважатися достатнім для позбавлення громадянина права, обмеження якого може бути встановлене виключно Конституцією. Водночас вважаємо, що такими діями ЦВК порушувала принципово важливе для реалізації верховенства права положення частини другої статті 19 Конституції України, за яким для державних органів «недозволене заборонено» [4, с. 41].

**Поділ влади.** Ця засада для виборчого законодавства має скоріше доктринальний характер, оскільки може стосуватися місця виборчих комісій як органів, наділених владними

---

<sup>2</sup> Оцінюючи зазначені підстави, слід узяти до уваги, що «помилки і неточності, виявлені в поданих кандидатами на реєстрацію документах, підлягають виправленню і не є підставою для відмови у реєстрації кандидата в депутати» (частина третя статті 60 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Однак у зазначених рішеннях ЦВК немає вказівки на те, що кандидатам надавалася можливість виправлення помилок і неточностей у поданих документах. Це дає підстави вважати, що такі рішення ЦВК суперечать також вимогам закону, а отже, порушують і четверту складову верховенства права – *принцип законності*.

повноваженнями, у системі органів держави, що є предметом окремого дослідження. Важливо зазначити, що закон установлює статус виборчих комісій (від Центральної до дільничної) як органів, не підпорядкованих іншим органам виконавчої влади; незалежність виборчих комісій як органів адміністрування виборів вважається важливою складовою європейських стандартів демократичних виборів (див. пункт I.3.1.b Кодексу належної практики у виборчих справах [19, с. 57]). 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 принципу поділу влади. Судовий контроль щодо виборчих комісій за умови неприпустимості адміністративного втручання в їхню діяльність забезпечує потрібний баланс гілок (галузей) влади за умови присутності у виборчих правовідносинах ще одного владного суб'єкта – громадянина-виборця.

Виборчі комісії посідають своє місце у системі поділу влади разом з іншими державними органами, що здійснюють функцію управління. У зв'язку з цим вважаємо недоречною ідею виділення окремої – «виборчої» – гілки (чи галузі) влади, що знаходить підтримку серед російських правознавців (див., наприклад, [20]).

**Законність.** Ця засада, як указує М.І. 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...» [4, с. 44].

Принцип законності щодо виборів і референдумів зафіксований у вже згаданому пункті 20 статті 92 Конституції. Оскільки основні виборчі права визначені Конституцією, функцією закону є врегулювання виборчих процедур, які, зокрема, мають за мету забезпечити позитивну реалізацію виборчих прав громадян у їхньому взаємоузгодженні (в дусі статті 23 Конституції України), а також процедур захисту порушених прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу [21, с. 12].

Принцип законності, як він виражений зазначеним конституційним положенням, вимагає, щоб усі основні виборчі процедури

були встановлені законом; стосовно виборчих комісій (зокрема, ЦВК) це відповідає частині другій статті 19 Конституції, згідно з якою органи державної влади мають діяти «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Як правило, ЦВК базується у своїх рішеннях на положеннях закону. Винятком у цьому аспекті стали питання територіальної організації виборів.

Міжнародні виборчі стандарти надають великого значення вимогам щодо утворення територіальних виборчих одиниць (див. [22, с. 81-112]). Проте слід зазначити, що Закон «Про вибори народних депутатів України» 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. [23]). 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 правова позиція ЦВК знайшла свій вияв під час розгляду заяви про порушення вимог частини другої статті 18 Закону щодо утворення виборчих округів з дотриманням меж Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Як виявилось, Постановою ЦВК про утворення одномандатних виборчих округів [24] до виборчого округу №218, утвореного у межах м. Києва, було віднесено виборчу дільницю №800581, адреса якої – с. Мостище, смт. Гостомель Київської області. Відмовляючи у задоволенні заяви щодо віднесення зазначеної дільниці до відповідного виборчого округу, утвореного у межах Київської області, як цього вимагає Закон «Про вибори народних депутатів України», ЦВК ствердила, що вона діяла на підставі затвердженого нею ж Порядку, не пославшись на жодне положення Закону [25].

**Обмеження дискреційних повноважень та юридична визначеність.** Ці два принципи тісно пов'язані. Перший з них означає

мінімізацію можливостей прийняття рішень державними органами (у нашому контексті – виборчими комісіями) на власний розсуд. Звичайно, зовсім уникнути розсуду органу управління в його діяльності неможливо. Однак важливо, як зазначає М.І. Козюбра, посилаючись на правові позиції Європейського Суду з прав людини, щоб дискреційні повноваження та спосіб їхнього здійснення були вказані з достатньою ясністю для того, щоб вони не переросли у свавільне здійснення влади [4, с. 48]. Це означає, що для такої дискреції закон повинен встановити певні межі у вигляді цілі і засобів їх досягнення.

Другий зі згаданих принципів «...означає вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних принципів...» [4, с. 49]. Адресований повноваженням органу влади, він означає, по суті, обмеження дискреційних повноважень. Однак цей принцип важливий і стосовно інших суб'єктів права, насамперед громадян, які «...повинні мати можливість передбачити правові наслідки своєї поведінки» [4, с. 49].

Виборче законодавство традиційно критикують за його начебто надмірну деталізацію. Проте мета такого детального регулювання – насамперед забезпечити *правову визначеність* стосовно всіх суб'єктів виборчого процесу та інших його учасників. У частині, адресованій виборчим комісіям, деталізація регулювання має на меті обмежити дискрецію в їхній діяльності, що виключала б їхнє свавільне втручання у виборчий процес.

Спроби «спростити» виборчий закон, залишивши нерегульованими «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» щодо надання повноваження ЦВК визначити порядок жеребкування стосовно членів окружних та дільничних виборчих комісій. Відсутність будь-яких регламентованих законом параметрів такого жеребкування дала можливість ЦВК встановити такий порядок, який свавільно призвів до очевидних порушень прав та законних інтересів низки партій – суб'єктів виборчого процесу – та кан-

дидатів, зареєстрованих в одномандатних округах, котрі були позбавлені можливостей мати хоча б будь-яке представництво у складі виборчих комісій. Одним з наслідків цієї сваволі стало те, що навіть за тиждень до дня голосування комплектування дільничних виборчих комісій не було завершено.

Деякі з дискреційних повноважень виборчих комісій пов'язані з необхідністю базуватися на оціночних судженнях. Так, наприклад, окружна виборча комісія *може* призначити (або не призначити) повторний підрахунок голосів на виборчій дільниці за наявності скарги щодо порушень під час підрахунку голосів чи транспортування виборчої документації (частина дев'ята статті 94 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Зрозуміло, що прийняття рішення більшістю голосів членів комісії може базуватися на політичних (і не обов'язково законних) інтересах цієї більшості (чи суб'єктів, яких вона представляє); про правову визначеність тут не йдеться.

Наявність деяких дискреційних повноважень виборчих комісій призводить до виникнення певних «технологій» фальсифікації результатів виборів, уже описаних у літературі. Так, дискреційне повноваження окружної виборчої комісії визнати (або не визнати) недійсним голосування на виборчій дільниці в разі створення протиправних перешкод членам комісії чи офіційним спостерігачам щодо участі (присутності) при проведенні голосування виборців та підрахунку голосів дає можливість навмисно «інсценізувати» такі порушення для анулювання результатів голосування небажаного характеру [26], водночас не визнаючи голосування недійсним там, де такі порушення були вчинені із протиправною метою.

**Принцип пропорційності** вимагає, щоб співвідношення між поставленою метою певного припису та засобами і способами її досягнення було адекватним. Як зазначає М.І. Козюбра: «Жодні спокуси обмежити її дії (окремої особи. – Ю.К.), а тим більше зовсім зневажати їх, посилаючись на необхідність боротьби з економічною кризою чи іншими суспільними небезпеками, в демократичній правовій державі не можуть бути виправданими» [4, с. 50].

Принцип пропорційності особливо важливий під час встановлення санкцій за відповідні правопорушення. У контексті виборчого законодавства мова йде насамперед про різні випадки конституційно-правової відповідальності різних суб'єктів – кандидатів, членів виборчих комісій, офіційних спостерігачів (див., наприклад, [27]). Вище вже згадувалося, що у цьому плані Закон «Про вибори народних депутатів України» зробив істотний, хоча й неповний крок у частині відмови від скасування реєстрації кандидата як конституційно-правової санкції. Водночас залишається сумнівною практика застосування спорідненої санкції – відмови у реєстрації кандидата, приклади якої теж наведені вище.

Іншим важливим прикладом, сумнівним з точки зору дотримання принципу пропорційності, є застосування *виборчої застави*. Свого часу КСУ, розглядаючи проблему конституційності грошової застави, визнав, що за своєю природою цей інститут не має змісту виборчого цензу, тобто не обмежує пасивного виборчого права, а є лише однією з умов реєстрації кандидата (пункт 4.2 мотивувальної частини рішення [28, с. 165]). Водночас у пункті 5 мотивувальної частини цього ж рішення КСУ вказав на необхідність дотримуватися принципу пропорційності у встановленні розміру виборчої застави: «...як показує світовий досвід, розмір грошової застави встановлюється залежно від майнової спроможності переважної більшості населення країни. Порушення цієї вимоги може суттєво обмежити кількість претендентів на місця в парламенті...» [28, с. 166]. Подібну позицію зайняв Європейський Суд з прав людини у справі «Суховецький проти України» (див. [29, с. 29]). У цьому контексті слід визнати таким, що порушує принцип пропорційності, розмір виборчої застави – дванадцять мінімальних розмірів (тобто *річний розмір*) заробітної плати, – встановлений частиною другою статті 56 Закону «Про вибори народних депутатів України» як умова для реєстрації кандидата в одномандатному окрузі.

*Принцип правової безпеки і захисту довіри суб'єкта права до свого правового становища.* М.І.Козюбра пов'язує цей принцип

із заборонаю зворотної сили закону, встановленою статтею 58 Конституції [4, с. 52]. Поділяючи цю позицію, звернемо увагу, що для суб'єктів виборчого процесу існує й інша загроза порушення принципу правової безпеки, пов'язана з *нестабільністю виборчого законодавства*. Внесення змін до законодавчих положень, які регулюють питання підготовки та проведення виборів, під час виборчого процесу чи безпосередньо напередодні його істотно змінюють правове становище відповідних суб'єктів, знижують рівень захищеності виборчих прав громадян, завдають шкоди здатності користуватися цими правами.

Закон «Про вибори народних депутатів України», попри його недосконалість, був прийнятий майже за рік до чергових виборів та уник внесення змін (якщо не брати до уваги два рішення КСУ [15; 16]); таким чином, можна стверджувати, що принцип правової безпеки в основному дотриманий. Проте цей випадок є радше винятком із правила. Під час проведення останніх президентських виборів 17 січня 2010 року істотні зміни до Закону «Про вибори Президента України» були внесені напередодні початку виборчого процесу (відповідний Закон [30] набрав чинності 10 вересня 2009 року), а згодом – за 4 дні перед проведенням повторного голосування 7 лютого 2010 року [31]. Так само безпосередньо перед початком виборчого процесу чергових місцевих виборів 31 жовтня 2010 року Закон про місцеві вибори, прийнятий менше ніж за три місяці до того, зазнав істотних змін, які стосувалися, зокрема, кола суб'єктів висування кандидатів [32].

Стабільність виборчого законодавства належить до європейських стандартів демократичних виборів (див. пункт II.2.b Кодексу належної практики у виборчих справах [19, с. 57]). У Пояснювальній доповіді до Кодексу зазначається: «Часта зміна норм – особливо складних – може ввести виборця в оману. Насамперед це призводить до того, що виборці – обґрунтовано чи ні – роблять висновок, що виборчий закон є лише інструментом у руках влади...» [19, с. 74]. Іншими словами, такі зміни виборчого законодавства порушують принцип правової безпеки і захисту довіри.

*Незалежність суду і суддів.* Детальний аналіз сучасного стану судочинства в Україні з точки зору забезпечення (чи, радше, відсутності забезпечення) верховенства права здійснено проф. М.І. Козюброю [4, с. 53-61]. Проблеми адміністративного судочинства стосовно виборчих спорів теж глибоко досліджуються (див., наприклад, [33]). Тут ми звернемо увагу лише на окремі питання судового контролю щодо дотримання вимог виборчого законодавства суб'єктами виборчого процесу.

Судовий контроль у процесі виборів відіграє надзвичайно важливу роль не лише з точки зору дотримання вимоги законності. Судова влада покликана брати участь у здійсненні стримувань і противаг стосовно виборчих комісій – органів адміністрування виборчого процесу – та інших суб'єктів процесу безпосереднього здійснення влади народом – виборців, кандидатів, політичних партій, таким чином сприяючи реалізації *принципу поділу влади*. Тим більша роль суду у *дотриманні та повазі до виборчих та інших прав* громадян під час виборів. У сукупності ця роль суду як складової ефективної системи оскаржень визнана однією з ключових процесуальних гарантій реалізації європейських демократичних виборчих стандартів (див. [19, с. 57-58, 78-79]). Коротко кажучи, суд є одним з основних факторів забезпечення *принципу чесних виборів* (тобто гарантії того, що здійснення всіх виборчих процедур у сукупності справді є *виборами влади народом*, а не її узурпацією). Саме в цьому полягає прояв розглядуваної складової верховенства права в аспекті виборчого права.

Процесуально-законодавчою базою діяльності суду під час розгляду виборчих спорів є Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), зокрема його статті 172-179; матеріальною ж основою виступає виборче законодавство разом із суміжними законами. Однак в основі адміністративного судочинства лежить Конституція України (частина перша статті 5 КАСУ), зокрема принцип «верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (частина перша статті 8 КАСУ).

Слід зазначити, що матеріальне виборче право все ще далеке від досконалості у плані забезпечення чіткої основи для діяльності судів; окремі його новели орієнтовані в бік, далекий від забезпечення верховенства права і принципу чесних виборів. Інакше не можна оцінити положення частини дванадцятої статті 96 Закону «Про вибори народних депутатів України», яке забороняє «визнання голосування недійсним в одномандатному окрузі». Така категорична норма виключає можливість анулювання судом результатів голосування в одномандатному окрузі, навіть якщо в перебігу судового розгляду буде доведено фальсифікацію результатів виборів. Важко уявити собі, яким чином у такому разі суд може забезпечити «дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» (частина друга статті 162 КАСУ), у нашому випадку – з боку виборчої комісії.

Було б неправильним стверджувати, що практика судового розгляду виборчих спорів у цілому не відповідає засадам верховенства права. Проте дотримання цього принципу не може розглядатися у «статистичному» плані: кожне окреме порушення будь-якої правової засади у діяльності суду є запереченням верховенства права і тому мало би бути нетерпимим. На жаль, практика судового розгляду виборчих спорів засвідчує інше<sup>3</sup>. Тут, з огляду на обмежений обсяг, ми згадаємо лише один випадок, який є яскравим прикладом порушення цілої низки засад верховенства права. Таким є судове рішення, прийняте під час періоду передвиборної агітації у жовтні 2012 року, про яке повідомила «Українська правда» [34]. За позовом виконкому міської ради м. Вишневого Київський окружний адміністративний суд заборонив лідеру партії «УДАР» кандидату в народні депутати України В. Кличку проводити зустріч з виборцями у місті Вишневому, оскільки, на думку суду, приїзд В.Кличка створить «реальну небезпеку заворушень і злочинів, а також загрожує здоров'ю, правам і свободам населення». Важко уявити собі мотивацію, більш

<sup>3</sup> Так, практика ЦВК щодо відмови у реєстрації кандидатів з формальних підстав була підтверджена низкою судових рішень.

далеку від поваги до прав і свобод людини (як виборчих прав, так і свободи зібрань), верховенства Конституції, законності, не кажучи вже про такі засади, як принципи правової визначеності, пропорційності, правової безпеки і захисту довіри.

На жаль, доводиться вслід за М.І.Козюброю констатувати, що «становлення незалежної, неупередженої й добросовісної судової системи в Україні за роки незалежності так і не відбулося» [4, с. 53]. Можна тільки шкодувати, що видатний приклад застосування судом принципу верховенства права під час розгляду виборчого спору – рішення Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року [35] – не лише не став зразком для судової практики, а й сором'язливо замовчується сьогодні.

У підсумку розглянутого слід зробити не надто втішний висновок: незважаючи на достатньо глибоку наукову (доктринальну) розробку принципу верховенства права українськими науковцями, визначний внесок до якої належить професору М.І. Козюбрі, практика законотворення та правозастосування в Україні все ще дуже далека від повноцінної реалізації всіх складових цієї основи правової демократичної держави, проголошеної Конституцією України. Верховенство права в Україні залишається високим, але мало досяжним ідеалом, дорога до втілення якого дуже тривала.

1. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика // Українське право. – 2006. – №1(19). – С. 15-23.

2. Оніщенко Н. Принцип верховенства права та верховенства закону: взаємодоповнення, взаємообумовленість, взаємозбагачення чи взаємовиключення? // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – №2. – С. 16-22.

3. Козюбра М.І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог // Наукові записки Національного ун-ту «Києво-Могилянська Академія». – 2007. – Том 64. Юридичні науки. – С. 3-9.

4. Козюбра М. Верховенство права і Україна // Право України. – 2012. – № 1-2. – С. 30-63.

5. Козюбра М.І. Виборчий процес, право, правосуддя // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону

України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року. Доповіді. Виступи. Матеріали. Збірник матеріалів наук.-практ. конф. (м. Косів, 13-15 травня 2005 року). – К.: Фоліант, 2005. – С. 14-27.

6. Козюбра М. Принцип верховенства права і реформа виборчої системи // Вибори та демократія. – 2008. – №4(18). – С. 84-87.

7. Козюбра М.І. Дотримання вимог верховенства права як необхідна умова реформування виборчої системи // Наукові записки Національного ун-ту «Києво-Могилянська академія». – 2009. – Т. 90: Юридичні науки. – С. 3-7.

8. Верховенство права: традиція доктрини і потенціал практики / М.Г. Патеї-Братасюк, В.Д. Гвоздецький, О.Г. Мурашин та ін.; за ред. М.Г. Патеї-Братасюк. – К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2010. – 536 с.

9. Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2012 від 04.04.2012 р. у справі... стосовно віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – №3. – С. 20-27.

10. Ключковський Ю. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? // Вибори та демократія. – 2012. – №1(31). – С. 23-34.

11. Постанова Центральної виборчої комісії «Про окремі питання встановлення результатів чергових виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі» №1089 від 26.09.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31804&what=0>.

12. Постанова Центральної виборчої комісії «Про внесення змін до Постанови Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 року №893» №1046 від 22.09.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31709&what=0>.

13. Постанова Центральної виборчої комісії «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси» №893 від 13.09.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31719&what=0>.

14. Постанова Центральної виборчої комісії «Про скасування реєстрації кандидатів у народні депутати України, включених до

виборчого списку Партії Пенсіонерів України, у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі» №1613 від 16.10.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=32749&what=0>.

15. Рішення Конституційного Суду України №1-рп/98 від 26.02.1998 р. (справа про вибори народних депутатів України) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001. – У 2-х кн. – Кн. 1 / Відпов. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 123-135.

16. Рішення Конституційного Суду України №8-рп/2012 від 05.04.2012 р. (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаною виборчою системою) // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – №3. – С. 35-39.

17. Постанова Центральної виборчої комісії «Про відмову в реєстрації кандидатом у народні депутати України» №148 від 03.08.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=28765&what=0>.

18. Постанова Центральної виборчої комісії «Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Куровського С.Є.» №172 від 06.08.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=28844&what=0>.

19. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev), ухвалені Венеціанською Комісією на 52 пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 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. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К.: Логос, 2009. – С. 50-81.

20. Автономов А.С. Избирательная власть. – М.: ИРИС, 2002. – 88 с.

21. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський та ін.; за ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 680 с.

22. Енніс Д., Вайс Г. Огляд та аналіз проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» // Вибори та демократія. – 2011. – №4(30). – С. 81-112.

23. Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок утворення звичайних, закордонних та спеціальних виборчих дільниць на постійній основі» №11 від 24.01.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31484&what=0>.

24. Постанова Центральної виборчої комісії «Про утворення одномандатних виборчих округів на постійній основі у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя» №82 від 28.04.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=32116&what=0>.

25. Постанова Центральної виборчої комісії «Про заяву Романюка І.О., довіреної особи кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №218 Третьякова О.Ю., зареєстровану в Центральній виборчій комісії за № 21-36-21364» №934 від 15.09.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31439&what=0>.

26. Поліщук О. Як можна сфальшувати вибори // Коментарі. – 2012. – №36(324). – С. 10.

27. Стецюк П.Б. Конституційно-правова відповідальність у системі юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства. Матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 листопада 2005 року). – К.: Фоліант, 2005. – С. 96-102.

28. Рішення Конституційного Суду України №2-рп/2002 від 30.01.2002 р. (справа про виборчу заставу) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001-2002 / Відпов. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 162-166.

29. Ключковський Ю. Правові позиції Європейського Суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство // Право України. – 2011. – №7. – С. 23-32.

30. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України: Закон України №1616-VI від 21.08.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – №50. – Ст.754.

31. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо організації роботи виборчих комісій Закон України №1849-VI від 03.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №13. – Ст.127.

32. Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»: Закон України №2491-VI від 30.08.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 39. – Ст.514.

33. Смокович М., Галайчук В., Кальченко С. Судовий захист виборчих прав громадян // Юридична Україна. – 2011. – №10. – С. 22-32.

34. Суд заборонив виступ Кличка, бо «реально небезпечно» [Електронний ресурс] // Українська правда: <http://www.pravda.com.ua/news/2012/10/18/6974964>.

35. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року // Вибори та демократія. – 2004. – №2. – С. 37-40.

Виходячи з визначених проф. М.І. Козюброю засад – складових принципу верховенства права, розглянуто ступінь забезпечення цих засад у виборчому законодавстві України та окремі питання їхньої реалізації у правозастосуванні під час виборчого процесу. Показано, що практика виборів в Україні далека від повноцінного забезпечення принципу верховенства права.

*Ключові слова:* верховенство права, верховенство Конституції, виборчі права громадян, виборчий процес, законність, дискреційні повноваження, правова визначеність, принцип пропорційності, принцип чесних виборів.