

АКТИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ



М. САВЕНКО

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри загальнотеоретичних

та державно-правових наук

(Національний університет

«Києво-Могилянська академія»),

суддя Конституційного Суду України у відставці

Виборча проблематика, незважаючи на значну увагу науковців, конституціоналістів, політологів, політиків і юристів різних країн, залишається актуальною. Окремі її аспекти, зокрема і виборчого права, досліджували Ф. Веніславський, Ю. Ключковський, В. Колісник, В. Кравченко, О. Кутафін, В. Маклаков, Р. Максакова, В. Погорілко, О. Рябець, В. Співак, М. Ставнічук, Б. Страшун, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Шаповал, Н. Шукліна, В. Яворський та багато інших. Більше уваги приділяється дослідженню поняття «виборче право», його принципів, правового регулювання, різних стадій виборчого процесу, реалізації та забезпечення. Однак комплексних, ґрунтовних досліджень активного виборчого права як базового складового елемента виборчого права, його поняття, сутності, теоретичних і практичних проблем його реалізації не проводилося. Метою цієї статті є спроба заповнити певну прогалину в дослідженні активного виборчого права, зосередивши особливу увагу на його понятті, змісті та обсязі, окремих питаннях забезпечення.

Активне виборче право є субінститутом генерального інституту виборів й основного інституту виборчого права галузі конституційного права. Конституційно-правовий інститут виборів розглядають як сукупність правових норм, що регулюють процес обрання кандидатів у представницькі органи і на виборні посади [1, 368]. Конституційно-правовий інститут активного виборчого права — це сукупність взаємно пов'язаних норм Конституції та законів України, що регулюють однорідні, взаємообумовлені суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації активного виборчого права: умови його набуття, правовий статус суб'єктів цього права, осіб, які сприяють реалізації цього права, дотриманню об'єктивності і справедливості (представників, довірених осіб, спостерігачів), інших суб'єктів, які забезпечують участь у виборах, організацію виборчих процедур, порядок формування виборчих комісій, голосування, підрахунку голосів, визначення результатів голосування і виборів, захисту активного виборчого права від його порушень, виборчого законодавства та визнання голосування і виборів недійсними.

У визначенні активного виборчого права домінує його розуміння як права обирати. Однак таке визначення не розкриває його сутності, а швидше за все вказує на можливість обирати. Термін «обирати» у поєднанні зі словом «вільно» вживається у ст. 21 Конституції України. За її положенням, що не розкриває зміст відповідного терміна, право обирати можна розглядати як форму участі громадянина в управлінні державними справами. На користь цієї тези можна навести положення ст. 21 Загальної декларації прав людини в якій зазначено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через представництво вільно обраних представників [2, 42], тобто через осіб, які обрані на виборах. Такого значення йому надав Ю. Тодика, який вважав, що вибори є однією з ефективних форм участі громадян в управлінні державними справами [3, 342]. Активне виборче право реалізується на виборах, а отже, воно також може розглядатися як форма участі громадянина в управлінні державними справами.

Сталої дефініції поняття «активне виборче право» не існує, найчастіше його тлумачать як право обирати з наведенням окремих змістовних елементів, принципів; як право вільно обирати Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів (В. Погорілко [4, 87], В. Кравченко [5, 151], О. Кутафін [6, 313], Ф. Веніславський і В. Колісник [7, 201], О. Совгіря і Н. Шукліна [8, 202]); як право обирати у виборні державні органи та органи місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах [9, 16];

як право голосу, яке використовується при голосуванні на виборах державних органів та органів місцевого самоврядування, референдумах, публічних зборах [10, 156]; як право голосу [11, 11]; як право брати участь з вирішальним голосом в обранні та відкликанні членів виборних державних органів [12, 259]. Активне виборче право розглядають у широкому і вузькому значенні. Зокрема, у широкому значенні — право громадянина на участь у виборах депутатів і посадових осіб та у голосуванні на референдумі, включаючи у нього дві можливості: обирати та бути обраним; у вузькому значенні — право обирати [13, 32]. Запропоноване визначення у широкому значенні розкриває поняття «виборче право» не досить повно. Визначення активного виборчого права дається саме у вузькому його розумінні.

Дефініція певного поняття повинна розкривати його сутність, правову природу, характерні змістовні ознаки, особливості і забезпечувати таким чином правильне розуміння, однозначне застосування. Наведені визначення активного виборчого права не відповідають таким критеріям. Розуміння активного виборчого права як права обирати, зокрема із доповненнями шляхом голосування з вирішальним голосом, не розкриває його змісту, сутності. У буквальному граматичному значенні воно зводиться переважно до голосування на виборах до виборних органів або виборних посадових осіб. Тому не випадково окремі науковці пропонують більш повне визначення активного виборчого права, уточнюючи його шляхом розкриття окремих характерних ознак. Зокрема, В. Погорілко та М. Ставнійчук розглядають його як встановлене конституцією або законом право громадянина обирати, тобто брати участь до органів держав-

ної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування [4, 363]. Таке визначення вказує на джерела, якими регулюється зміст активного виборчого права, містить загальне формулювання органів на виборах до яких може брати участь громадянин і форму реалізації цього права.

Розуміння активного виборчого права як права голосу, що використовується на виборах та референдумах, можна також пояснити формальним розумінням положень Конституції України щодо визначення суб'єктів саме права голосу (ст. 70) та суб'єктів пасивного виборчого права, однією з вимог до яких є необхідність мати право голосу (ч. 2 ст. 76 та ч. 2 ст. 103). Однак аналіз наведених положень не дає підстав для отождошення понять «активне виборче право» і «право голосу», тобто розглядати перше з них через друге. Названі положення встановлюють саме коло суб'єктів відповідного виборчого права, а не зміст активного чи пасивного виборчого права. Крім того, у ст. 70 Конституції України йдеться не лише про право голосу на виборах, а й на референдумі, тобто вибори і референдуми розглядаються відокремлено (сутність положень ст. 70 Конституції України буде розкрита далі). Вибори і референдум є самостійними формами здійснення безпосереднього народовладдя та участі в управлінні державними справами.

Визначення активного виборчого права як права голосу без конкретизації організаційних форм реалізації істотно розширює сферу його дії та охоплює будь-які колективні заходи, на яких відбувається голосування як з публічних, так і з приватних питань. Тому таке визначення не можна вважати вдалим, воно не узгоджується з розумінням активного виборчого пра-

ва як права брати участь у виборах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, натомість сфера його використання обмежується лише виборами.

Активне виборче право необхідно розглядати в об'єктивному і суб'єктивному значенні. Його реалізація відбувається на виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі яких складаються певні суспільні відносини. Порядок проведення виборів встановлюється конституцією та законами. Отже, в об'єктивному значенні активне виборче право — це врегульовані нормами права суспільні відносини, пов'язані з участю громадян у формуванні виборних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, обрання посадових осіб цих органів. Активне виборче право як суб'єктивне право — це сукупність правомочностей у виборчому процесі на всіх його стадіях щодо вчинення не заборонених законом дій, спрямованих на обрання на виборну посаду бажаної особи, і забезпечують можливість брати участь у виборах, у різних організаційних заходах, виборчих комісіях, у доборі кандидатів на виборні посади, проводити агітацію за них, здійснювати контроль за додержанням виборчого законодавства, голосувати за визначеного ним кандидата. У теорії права правомочності характеризують через певні елементи: право-користування, право-поведінка, право-домагання та право-вимога. Право-користування активним виборчим правом полягає у можливості скористатися ним або відмовитися від нього, а також іншими правами без будь-яких негативних наслідків для себе. Право-поведінка в активному виборчому праві полягає у можливості вчиняти не заборонені законом дії на власний розсуд, таких як

бути чи не бути членом виборчої комісії, представником, довіреною особою, спостерігачем, проводити чи не проводити агітацію тощо. Правовимога — це можливість вимагати включення до списку виборців, надання приміщень, місць публічного користування для проведення агітації, доступу до засобів масової інформації, видачі бюлетеня, забезпечення таємниці голосування, не перешкоджати здійснювати надані законом права. Право-домогання — це можливість звернення за захистом порушеного активного виборчого права, усунення порушень закону в процесі виборів.

Якщо розкриттю поняття активного виборчого права приділяється певна увага теоретиків, то проблематика його змісту та обсягу залишається менш дослідженою, хоча воно, як і будь-яке інше суб'єктивне право, також має власний зміст та обсяг.

Суб'єктами активного виборчого права відповідно до ст. 70 Конституції України є громадяни України, які на день проведення виборів досягли вісімнадцяти років і не визнані за рішенням суду недієздатними. Названа стаття вживає термін «право голосу», який необхідно розуміти як наявність у громадянина України виборчого права і можливість його використання. У ній встановлюються умови набуття повної дієздатності стосовно виборчого права, зокрема й активного виборчого права і права участі у референдумі. Встановлення умов дієздатності щодо активного виборчого права Конституцією України, норми якої мають найвищу юридичну силу, вказує на значимість виборчого права і є важливою гарантією його стабільності та охорони. Активне виборче право відноситься до політичних прав і його мають виключно громадяни України. Конституція України встановила єди-

не громадянство України, тобто вона не допускає множинність громадянства України та інших держав. Громадянство України підтверджується встановленими виборчими законами документами. Питання громадянства не можна розглядати формально, якщо є українське громадянство, то автоматично виникає й активне виборче право не залежно від наявності іншого громадянства. Основний Закон України виокремив певну категорію осіб за належністю до громадянства і наділив лише їх політичними правами, зокрема виборчим правом. Наявність подвійного громадянства породжує не лише права, а й обов'язки перед державою іншого громадянства, що не виключає можливості впливу цієї держави на формування волевиявлення такої особи й обрання, за значної чисельності осіб з її громадянством, на виборну посаду прийнятної для неї особи і через неї скеровувати діяльність на прийняття вигідних для цієї держави рішень. Таким чином, особи з подвійним громадянством не мають активного виборчого права. На практиці проблемі встановлення наявності подвійного громадянства при реалізації активного виборчого права належної уваги не приділяється, що не виключає можливості брати участь у виборах особам з подвійним громадянством. Враховуючи запровадження окремими сусідніми країнами спрощеного порядку набуття їхнього громадянства, за неофіційними даними в Україні близько 250 тис. осіб мають подвійне громадянство. Україна повинна запровадити дієвий контроль щодо встановлення осіб з подвійним громадянством не лише серед тих, хто бажає обіймати державні посади, муніципальних службовців, кандидатів на виборні посади, а й стосовно суб'єктів активного виборчого права.

Це повинні робити органи ведення Державного реєстру виборців перед кожними виборами. Вони мають зачасно перевірити наявність іншого громадянства в осіб, включених до списку виборців, і у разі виявлення таких осіб зобов'язати їх припинити громадянство іншої країни. Доказом припинення подвійного громадянства можуть бути документи, що однозначно підтверджують його втрату до дня виборів, а не втрату його у майбутньому. У разі відмови від припинення чи не припинення подвійного громадянства такі особи виключаються чи не включаються до списку виборців. Рішення з цього питання приєднується до списку виборців як додаток, щоб виключити можливість поновлення їх у списку за рішеннями органів, які компетентні вирішувати такі питання.

Наступною умовою набуття дієздатності щодо активного виборчого права є досягнення на день виборів вісімнадцяти років. Встановлений для цього права вік дієздатності аналогічний віку повної цивільної дієздатності. Встановлення такого віку зумовлено формуванням відповідного рівня правосвідомості, здатності самостійно, свідомо і відповідально приймати рішення при реалізації активного виборчого права на різних стадіях виборчого процесу. Особи, які внаслідок стану здоров'я не здатні розуміти свої дії і керувати ними, не набувають активного виборчого права за наявності рішення суду, що набрало чинності, про визнання їх недієздатними. Конституція України встановила виключний перелік умов набуття активного виборчого права і не допускає можливості робити це законом. Спроби Верховної Ради України зробити це на законодавчому рівні призводили до обмеження кола суб'єктів такого пра-

ва, оскільки додаткові умови набуття активного виборчого права поширювалися на більшу кількість громадян. Відповідні положення не відповідали Конституції України й обґрунтовано визнавалися неконституційними Конституційним Судом України.

Зміст активного виборчого права на законодавчому рівні розкривається не в повному обсязі. У виборчих законах називаються окремі його елементи, зокрема: можливість брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, проведенні передвиборної агітації, здійснення спостереження за проведенням виборів та інших заходах у порядку, визначеному законами (ч. 7 ст. 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ч. 3 ст. 2 Закону України «Про вибори Президента України»). За змістом наведених положень, визначаючи їх шляхом граматичного тлумачення словосполучення «та інших заходах», активне виборче право включає можливість вчиняти сукупність дій і використовувати різні засоби, незаборонені законом для досягнення своєї мети — обрання визначеного ним чи не обрання небажаного для нього кандидата, неухильного додержання виборчого законодавства, проведення чесних і справедливих виборів. Однак, виходячи з принципу правової визначеності, необхідно у виборчих законах в окремій нормі виписати всі права й обов'язки виборця, що сприятиме ефективності їх використання, визначенню своєї поведінки та їх захисту. Крім виокремлених у законах складових, змістовними елементами активного виборчого права є: включення до списку виборців і перевірка цієї обставини та правильності написання його прізвища, імені та по батькові, висунення кандидатур або внесення пропозицій щодо них на виборні посади,

а також кандидатур членів виборчої комісії, правильне урахування його голосу і правильного підрахунку голосів, унеможливлення спотворення його голосу, неприпустимості застосування правила «головне не як голосують, а як рахують голоси», неприпустимість зловживання виборчим правом, неодноразового голосування, незворотності відповідальності за порушення виборчого законодавства, його захист.

Також складовою змісту активного виборчого права є вневненість у тому, що ні він, ні обраний ним кандидат не зазнають будь-яких негативних наслідків, а також, що обрана ним особа вступить на посаду і буде виконувати ті повноваження і протягом того терміну, на які його обрано, та що обрана ним особа протягом цього терміну не змінить свою виборну програму на гіршу та перебуватиме у фракції політичної сили, за списком якої обраний чи якою запропонована його кандидатура, за умови що відповідна політична сила не змінила свої програмні цілі на протилежні чи істотно відступила від них не на користь виборців. Зміна політичної орієнтації це не просто зрада своїх виборців, а свідоме введення їх в оману, щоб бути обраним, за своєю суттю це політичне виборче шахрайство. Відповідальність за це має нести як сама обрана особа, так і партія чи громадське об'єднання, які пропонували її кандидатуру. Позбутися цього негативного явища, яке в народі назвали «депутат-тушка», можливо шляхом підвищення рівня політичної та правової культури, розвитку громадянського суспільства і формування правосвідомості виборців, що на наступних виборах така особа не буде обрана, а партія, яка його рекомендувала чи включила до свого списку, а також інша, яка його пропонує, не от-

римала підтримки, тобто вони мають стати «політичними трупами». Ще одним засобом боротьби з таким явищем, хоча і не популярним та таким, що не відповідає сучасному конституціоналізму, може стати запровадження імперативного мандату. За невисокої політичної і правової культури, а також з урахуванням пріоритету інтересів виборців, це буде виправданим.

Перебування на посаді протягом терміну на який вона обрана, впливає з принципів правової визначеності, правової певності та довіри до держави і права, справедливості. Порушення цих принципів може призвести до абсентеїзму, втрати сенсу у виборах для суб'єктів як з активним, так і пасивним виборчим правом. Елементи справедливості у різних сферах суспільного життя, зокрема щодо участі в управлінні державними справами та виборах, ґрунтовно розкриваються у Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. у п. 7.9 якого зазначено, що держави повинні забезпечити, щоб кандидати, які отримали необхідну кількість голосів, визначених законом, належним чином вступали на посаду і могли залишатися на посаді до закінчення строку своїх повноважень або припинення їх іншим шляхом, що регулюється законом відповідно до демократичних, парламентських і конституційних процедур [2, 655]. В аспекті справедливості необхідно розглядати питання визнання виборів дійсними. Справедливість не може визначатися розміром відсотків порушень виборчого законодавства, за яких вибори можуть бути визнані недійсними. Критерієм визнання виборів недійсними має бути ступінь впливу таких порушень на результати виборів. Якщо вони вплива-

ють на визначення переможця незалежно від кількості голосів за такими порушеннями, вибори повинні бути визнані недійсними. З метою забезпечення об'єктивного підрахунку голосів варто запровадити фіксацію цього процесу, а саме бюлетенів, технічними засобами. Це дозволить у будь-який час перевірити достеменність результатів підрахунку голосів й унеможливить їх фальсифікацію після підрахунку голосів. Якщо виборча документація, зокрема бюлетені, не були заповані відповідно до вимог закону чи була порушена цілісність упаковки після завершення підрахунку голосів (під час транспортування або у виборчій комісії вищого рівня), то результати повторного перерахунку голосів не повинні братися до уваги. Якщо ж будуть виявлені факти порушень не взяті до уваги при підрахунку голосів і вони впливають на результати виявлення переможця, вибори мають визнаватися недійсними.

Законодавство України встановлює вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень обраних осіб: Президента України у ст. 103 Конституції України, народних депутатів України у статтях 78 і 81 Конституції України та законі, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у містах, міських, селищних та сільських рад, а також сільських, селищних міських голів законами. Зокрема, повноваження народного депутата України можуть бути припинені достроково за його особистою заявою, однак добровільність складення ним повноважень має бути перевірена. У разі виявлення фактів подання заяви під тиском у різних формах примусу така заява не підлягає задоволенню, а винні особи повинні бути притягнені до відповідальності. Підстава-

ми для дострокового припинення повноважень є також набрання законної сили обвинувальним вироком, визнання його недієздатним, що узгоджується з умовою набуття активного виборчого права, або безвісно відсутнім, припинення його громадянства, що також узгоджується з умовою набуття активного виборчого права, або виїзду на постійне місце проживання в іншу країну та його смерті і не виконання вимог щодо несумісності депутатського мандата. Конституція України встановила лише дві вимоги щодо несумісності для народних депутатів — заборона мати інший представницький мандат та перебувати на державній службі, делегувавши встановлення вимог несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності законом. Такої підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України, як визнання виборів недійсними, Основний Закон України не передбачає і не допускає встановлення її законом. Для виборчих спорів встановлені скорочені строки оскарження і розгляду, які поновленню не підлягають у разі їх пропуску.

Питання результатів виборів, їх дійсності вирішуються на відповідних стадіях виборчого процесу, який фактично завершується набранням чинності рішенням Центральної виборчої комісії про реєстрацію обраної особи для зайняття посади і видання цій особі тимчасового посвідчення. Дострокове припинення повноважень народного депутата України з підстав порушення ним вимог несумісності допустиме за умови його наявності на момент прийняття рішення судом, а не в минулому. Припинення порушення вимог несумісності виключає можливість дострокового припинення повноважень народного депутата Ук-

раїни з цих підстав. Прийняття іншого рішення суперечитиме меті інституту несумісності депутатського мандата, принципу верховенства права, справедливості, тому таке рішення не може розглядатися як правосудне. Разом з тим, якщо посадова особа після рішення суду про відмову у позові про дострокове припинення повноважень з підстав несумісності знову порушує такі вимоги або відновила попередній стан, це має розглядатися як зловживання правом, зокрема на судовий захист, і її повноваження мають бути припинені навіть у випадку усунення порушень вимог несумісності. Однак це необхідно врегулювати на законодавчому рівні. Встановлені Конституцією і законами України межі дострокового припинення повноважень виборних посадових осіб є важливою гарантією від свавільного позбавлення такої посади, і водночас покладає обов'язок на суб'єктів виборчого процесу і суд ретельно перевіряти всі обставини, що впливають на результати голосування та дійсність виборів.

Зміст активного виборчого права складають й інші правомочності, перелік яких наведено вище при визначенні його як суб'єктивного права. До змісту цього права можна віднести також гарантії, зокрема ті, які забезпечують його реалізацію, передовсім це встановлені Конституцією і законами України принципи виборчого права: вільність, рівність, загальність, таємниця голосування, пряме виборче право, а також одноразове голосування і закріплені у Кодексі належної практики у виборчих справах (далі — Кодекс) Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською Комісією на 52 пленарній сесії 18–19 жовтня 2002 р. Гарантією активного виборчого права є також стабільність виборчого законодавства, яка

має вкрай важливе значення для зміцнення авторитету виборчого процесу. Часта зміна особливо складних спеціальних норм, що регулюють виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, може ввести виборця в оману, призвести до обґрунтованого висновку виборців, що виборчий закон є лише інструментом у руках влади і що їхній власний голос мало впливає на результати виборів, тому необхідно запобігати не лише маніпулюванню в інтересах партії при владі, а й навіть натяку на будь-яке маніпулювання. У Кодексі висловлюється також рекомендація про закріплення у конституції виборчої системи, складу виборчих комісій, меж виборчих округів або порядок їх визначення. На жаль, в Україні наведених принципів не дотримуються. За відносно короткий період її незалежності були випробувані всі основні виборчі системи і кожні вибори відбувалися за новим виборчим законом. Вибори є важливою формою легітимізації влади народу, і вони мають проводитися за законодавством, що відповідає Конституції України, а тому закони повинні прийматися завчасно у терміни, що дозволяють перевірити їх положення на відповідність Конституції України. Практика діяльності Конституційного Суду України свідчить про наявність у виборчих законах неконституційних положень. Проведення виборів за неконституційними положеннями виборчого закону ставить під сумнів не лише легітимність виборів, а й легітимність виборного органу, обраної особи. В історії України і конституційної юстиції були випадки визнання неконституційними положень виборчого закону після початку виборчого процесу і навіть на завершальній стадії з оголошенням рішення у вихідний день — суботу,

хоча законом встановлена вимога щодо їх оприлюднення лише у робочий день (справа № 1-23/98 про вибори у містах Києві та Севастополі). Визнання положень закону неконституційними після того, як виборчий процес розпочався, ставить під сумнів їх легітимність, тому виборчий процес повинен розпочинатися заново. Позиція автора щодо прийняття нових законів чи у новій редакції, внесення змін до них не менше ніж за рік до виборів, залишається незмінною з часу висловлення такої пропозиції в окремій думці судді на Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 (справа № 1-13/98 про вибори народних депутатів). Нині така вимога визнана фактично стандартом. У Кодексі висловлюється пропозиція про закріплення на конституційному рівні дії виборчих законів щодо виборчої системи у часі, що у разі внесення змін до закону про вибори на наступних виборах буде застосовано стару систему принаймні, якщо вибори відбудуться протягом наступного року, а нова система набуде чинності вже після цього. Вважаємо, що у Конституції України необхідно закріпити дію виборчих законів у часі не обмежуючись лише випадками зміни у них виборчої системи. Вони повинні прийматися не пізніше ніж за рік до виборів. Варто також встановити попередній конституційний контроль щодо таких законів перед їх підписанням Президентом України за його конституційним поданням.

Обсяг активного виборчого права — це кількісні його ознаки: періодичність проведення виборів, кількість органів, до яких обираються посадові особи, та виборних посад. Міжнародні акти з прав людини передбачають проведення виборів з розумною періодичністю. Такою періодичністю

вважається проведення їх у терміни 4–5 років. Саме такі терміни проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування встановлені Конституцією України. Зміна строків виборів безпосередньо впливає на обсяг виборчого права. Збільшення строків повноважень виборних органів і виборних посадових осіб призводить до звуження обсягу активного виборчого права, оскільки періодичність проведення виборів збільшується і вони будуть проводитися рідше, і навпаки — скорочення строків повноважень виборних органів призведе до розширення цього права. На обсяг активного виборчого права впливає і зміна системи виборів, зокрема й у межах одного виду. Перехід від мажоритарної системи абсолютної більшості до системи відносної більшості призведе до звуження обсягу активного виборчого права, і навпаки, зворотній результат буде при переході від мажоритарної системи відносної більшості до системи абсолютної більшості. Звуження обсягу активного виборчого права буде і у випадку зміни існуючого порядку формування виборних органів, обрання посадових осіб, зокрема Президента України Парламентом, сільських, селищних, міських голів відповідними радами. Обсяг активного виборчого права буде звужено також у випадку несвоєчасного призначення виборів. Конституція України не допускає можливості розсуду органів державної влади щодо реалізації активного виборчого права через призначення чи не призначення виборів і визначення періодичності виборів. Кожному суб'єктивному праву кореспондує обов'язок. Право обирати породжує обов'язок призначити вибори. Отже, повноваження відповідних органів щодо призначення виборів необхідно

розглядати як право-обов'язок. У разі не призначення виборів в установлені строки, але не пізніше закінчення терміну повноважень виборного органу чи виборної посади, кожен громадянин, який має право голосу, має право у судовому порядку вимагати їх призначення і суд не може відмовити йому з тих підстав, що це виключне право компетентного органу. Прийняття іншого рішення означатиме позбавлення виборців їх права голосу і воно буде неправосудним. З метою дотримання Конституції України, забезпечення і захисту активного виборчого права, дії принципів правової визначеності, правової певності і довіри до держави і права необхідно встановити конституційну відповідальність — дострокове припинення повноважень за не призначення виборів.

У зв'язку з наведеним, вважаємо за необхідне зупинитися на питанні виборів до Київської міської ради довкола яких ведуться дискусії. Проблема у цьому питанні більше політична, ніж правова. Прихильники не проведення виборів у Києві після закінчення строку повноважень міської ради посиляються на положення абзацу 1 ч. 2 ст. 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі — Закон), у якому зазначено, що чергові вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів проводяться одночасно на всій території України, крім випадків, встановлених Конституцією та законами України. Конституція України у ст. 141 встановлює лише термін проведення чергових виборів до органів місцевого самоврядування в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень. Чергові вибори, відповідно до п. 5 розділу XIV «Прікінцеві та перехідні положення» Зако-

ну, проводилися 31 жовтня 2010 р. до всіх органів місцевого самоврядування, крім виборів Київського міського голови та Київської міської і Тернопільської обласної рад. Таким чином, Законом зроблено виняток з названого вище правила щодо одночасного проведення виборів до всіх органів місцевого самоврядування. Абзац 2 ч. 2 ст. 14 Закону встановлює ще одне загальне правило, що чергові вибори депутатів всіх рад, за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, вибори сільського, селищного, міського голови проводяться у зв'язку із закінченням визначеного Конституцією України строку повноважень цих органів і голів. Це загальне правило поширюється і на Київську міську і Тернопільську обласну ради, оскільки жодних застережень щодо цього правила Закон не містить. Отже, вибори депутатів Київської міської ради мають бути проведені у зв'язку із закінченням встановленого Конституцією України строку їх повноважень. Не призначення виборів у зазначений термін буде порушенням Конституції України і виборчого права. Ні законом, ні інтерпретаційним актом, яким є рішення конституційної юстиції щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, не можна змінити положення Конституції України стосовно строків повноважень органів місцевого самоврядування. Це питання можна вирішити шляхом внесення змін до Конституції України щодо обрання депутатів Київської міської ради на менший строк за результатами референдуму. Продовження строку повноважень цієї ради призведе до звуження обсягу активного виборчого права та порушення статей 22 і 157 Конституції України.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що зміст та обсяг активного вибор-

чого права залежать від виборчої системи: за мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості їхній рівень вищий; перехід на іншу виборчу систему призводить до звуження змісту та обсягу виборчого права. На зміст та обсяг виборчого права впливає і розмір виборчого бар'єра. Політична доцільність стосовно виборчого бар'єра допустима при первинному його встановленні та зниженні, а підвищен-

ня веде до звуження змісту та обсягу виборчого права. Зміна виборчої системи, наслідком чого стане звуження змісту та обсягу виборчого права, можлива лише після проведення референдуму. Активне виборче право є важливим субінститутом конституційного права, формою участі громадян в управлінні державними справами. Воно має властиві йому ознаки, свій обсяг і зміст.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Сравнительное конституционное право* / ред. кол. А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. — М., 1996.
2. *Международные акты о правах человека* : сб. док. / сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. — М., 2000.
3. *Конституція України* : наук.-практ. комент. / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. — Х. ; К., 2003.
4. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. — К., 1998. — Т. 1.
5. *Кравченко В. В.* Конституційне право України. — К., 2002.
6. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. — М., 2000.
7. *Конституційне право України* / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. — Х., 2008.
8. *Совгиря О. В., Шукліна Н. Г.* Конституційне право України. — К., 2012.
9. *Большой юридический словарь* / за ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М., 1999.
10. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть* / отв. ред. Б. А. Струнун. — М., 1999. — Т. 1–2.
11. *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»* / за ред. Ю. Б. Ключковського. — К., 2004.
12. *Конституционное право* / отв. ред. А. Е. Козлов. — М., 1997.
13. *Конституционное право. Энциклопедический словарь* / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2001.

Савенко М. Д. Активне виборче право: теоретичний аспект

Анотація. У статті зроблена спроба поглибленого дослідження поняття, змісту та обсягу активного виборчого права. Воно визнається субінститутом генерального інституту виборів та основного інституту виборчого права галузі конституційного права, пропонується його визначення та розширений перелік суспільних відносин, що входять до предмета його регулювання. Також проаналізовано різноманітні підходи до розуміння поняття «активне виборче право», наведено полеміку щодо повноти розкриття його сутності і значення, зокрема таких як право голосу, право обирати, обирати і брати участь у референдумах та інших публічних зборах, запропоновано авторську його дефініцію. Зокрема, пропонується розглядати активне виборче право в об'єктивному значенні як врегульовані нормами права суспільні відносини, пов'язані з участю громадян у формуванні виборчих органів, та як суб'єктивне право, що складається із сукупності правомочностей у виборчому процесі на всіх його стадіях щодо вчинення не заборонених законом дій, спрямованих на обрання на виборну посаду бажаної особи, і забезпечують можливість брати участь у виборах. Значна увага зосереджена на характеристиці змістовних елементів та обсязі активного виборчого права і чинників, що впливають на них, особливо щодо їх звуження. Не залишено також поза увагою питання суб'єктів активного виборчого права та умов набуття ними дієздатності.

Ключові слова: вибори, активне виборче право, виборче право, принципи виборчого права, правовий інститут, зміст та обсяг активного виборчого права.

Савенко Н. Д. Активное избирательное право: теоретический аспект

Аннотация. В статье сделана попытка углубленного исследования понятия, содержания и объема активного избирательного права. Оно признается субинститутом генерального института выборов и основного института избирательного права отрасли конституционного права, предлагается его определение и расширенный перечень общественных отношений, относящихся к предмету регулирования. Также сделан анализ разных подходов к пониманию «актив-

ного избирательного права» с использованием полемики относительно полноты раскрытия сущности и значения отдельных из них, таких как право голоса, право избирать, право избираться и участвовать в референдумах и других публичных собраниях, предложено авторскую дефиницию. В частности предлагается рассматривать активное избирательное право в объективном значении как урегулированные нормами права общественные отношения, связанные с участием граждан в формировании выборных органов и как субъективное право, складывающееся из совокупности правомочностей в выборном процессе во всех его стадиях и совершение не запрещенных законом действий, направленных на избрание на выборную должность желательного кандидата, и обеспечивают возможность участия в выборах. Большое внимание уделяется характеристике содержательных элементов и объема активного избирательного права и факторов, влияющих на них, в особенности их сужения. Не оставлено без внимания и вопросы относительно субъектов активного избирательного права и условий возникновения у них полной дееспособности.

Ключевые слова: выборы, активное избирательное право, избирательное право, принципы избирательного права, содержание и объем активного избирательного права.

Savenko M. Suffrage: Theoretical Aspect

Annotation. In the article an attempt of in-depth study of the concept, content and scope of suffrage is made. It is recognized as the sub-institute of the general institute of elections and of the major institute of suffrage in constitutional law, it's definition and expanded list of social relations that are subject to its regulation are offered. The article examines a variety of approaches to understanding the concept of «suffrage», a controversy about the completeness of disclosure of its nature and importance, particularly such as the right to vote, the right of choice, to vote and to participate in referendums and other public meetings, giving the author's definition of it. Suffrage is proposed to be considered in an objective sense, as social relations, regulated by the legal provisions and concerned participation of citizens in formation of elected bodies and as a subjective right, which consists of a set of powers in the electoral process at all stages of the commission of actions not prohibited by law aimed at election of desired person to elective post and providing the opportunity to participate in elections. Substantive attention is paid to the characteristics of pithy elements and scope of suffrage, as well as the factors that affect them, especially on their contraction. The issue of subjects of suffrage and the terms of their capability are not passed by.

Key words: suffrage, elections, electoral law, principles of electoral law, legal institution, the content and scope of suffrage.