

Ключковський Ю. Б.

*кандидат фізико-математичних наук,
старший науковий співробітник,*

*доцент кафедри загальнотеоретичних і державно-правових наук
Національного Університету «Києво-Могилянська Академія»*

ПРИНЦИПИ ВИБОРЧОГО ПРАВА ЯК ОСНОВА

ВИКЛАДАННЯ КУРСУ ВИБОРЧОГО ПРАВА

Із становленням України як демократичної європейської держави зростає роль загальнонаціональних і місцевих виборів як основи державного режиму представницької демократії. У зв'язку з цим виборче право стає правом масового застосування, принаймні під час виборчих процесів, а виборчі правовідносини охоплюють широкі кола громадян і велику кількість інших учасників цих правовідносин. Проте, на відміну від, наприклад, цивільного права (яке також має масове застосування у повсякденному житті), виборчі правовідносини вимагають свідомого (а не стихійного) користування нормами виборчого права. Це означає, що стають вкрай необхідними для кожного громадянина держави певні знання виборчого права і вміння ними користатися. Тим більше це стосується професійних юристів. Можна стверджувати, що дипломований юрист, не знайомий у належному обсязі з виборчим правом, не повною мірою відповідає тим вимогам, які ставить сучасне суспільство перед представниками цієї важливої і суспільно значущої професії.

Ці міркування, на нашу думку, пояснюють очевидну тенденцію до поширення включення курсу виборчого права як нормативного або вибіркового до програм магістеріуму на юридичних факультетах. Водночас, як виглядає, більш-менш спільного підходу до того, що повинно бути включеним до навчальної програми і як саме має викладатися цей курс, сьогодні ще немає. Певною мірою це є наслідком того, що, незважаючи на значну кількість наукових досліджень у сфері виборчого права, єдина вітчизняна доктрина виборчого права поки що не сформована. Тим не менше істотні розходження у викладанні виборчого права не сприяють не лише формуванню такої доктрини, але й більш практичній меті – додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори

усіма учасниками виборчих правовідносин під час виборчого процесу.

Тому питання, як саме у загальних рисах має бути побудований навчальний курс виборчого права, сьогодні є актуальним.

Підкреслимо, що вважаємо принциповим вивчення майбутніми юристами саме *виборчого права*, а не просто чинного *виборчого законодавства*. Хоча виборчі закони є джерелами виборчого права, лише ними не вичерпується усе багатство джерел. Більше того, істотна нестабільність вітчизняного виборчого законодавства часто позбавляє сенсу такий позитивістський підхід, який обмежується вивченням норм писаного права.

На наше переконання, основу побудови курсу виборчого права слід шукати в іншому. Об'єктивне виборче право є одною з небагатьох галузей права, у якій традиційно існує певна сукупність загальноновизнаних *основних галузевих принципів*; більше того, основні принципи виборчого права сьогодні набули форми міжнародно визнаних правових стандартів, закріплених як у зобов'язальних міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною, так і документах міжнародних урядових організацій, членом яких є наша держава¹ (актах так званого «м'якого права»). Вважаємо, що саме загальноновизнані принципи виборчого права мають стати тим «кістяком», на якому викладач може будувати свій власний курс.

Дослідження системи основних принципів виборчого права, вивчення їх змісту та правових наслідків займає сьогодні важливе місце у розробці доктрини сучасного українського виборчого права. Однак цю проблему все ще не можна визнати остаточно вивченою. Відсутнє спільне і загальноновизнане бачення не лише переліку (системи) і змісту відповідних принципів, але й їх місця у системі права та ролі у правовому регулюванні виборів у демократичних державах.

Принципи права відіграють особливу роль для системи права в цілому (загальні принципи права), галузі (галузеві принципи) чи

¹ У сфері виборчого права для України особливо важливими є акти двох таких міжнародних організацій – Ради Європи, особливо Венеціанської Комісії, та ОБСЄ, зокрема, Бюро демократичних інституцій та прав людини (БДІПЛ).

інституту права (інституційні принципи). Принципи звичайно розуміють як «відправні ідеї, основні засади, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання» [1, с.66]). Проте таке визначення принципів як «ідей» дуже загальне і не містить відповіді на низку питань щодо їх ролі і місця у системі права в цілому чи окремої його галузі (інституту). Принцип права є не просто ідеєю, а певною загальною правовою вимогою [1, с. 70], яка діє і застосовується.

Сучасне розуміння ролі принципів завдячує відомому мислителю Р. Дворкіну (див., зокрема, [2]). Згідно з концепцією, запропонованою Р. Дворкіном, право є масивом правил і принципів; за висловом М. Цвіка, «оптимальним є розуміння права як системи не просто норм, а норм і принципів» [3, с. 50]. Правові принципи, за Р. Дворкіном, слід відрізнити від правил (звичайних норм). Їх відмінність, як зазначає С. Погребняк, полягає в тому, що «правила застосовуються в манері «все або нічого». Якщо в наявності обумовлені правилом факти, тоді або правило дійсне..., або ж воно недійсне... Принцип зовсім не має на увазі визначити умови, за яких його застосування стає необхідним. Натомість у ньому міститься міркування [додамо: достатньо загальне. – Ю.К.], орієнтоване в одному напрямку...» [4, с. 23]. Таким чином, на відміну від правила, правовий принцип діє постійно.

Будучи постійно діючими правовими положеннями, правові принципи мають перевагу перед звичайними нормами-правилами. М. Цвік вказував: «Принципами насичені всі норми... Їх вимогам повинні відповідати і підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет» [3, с. 50]. Як зазначає В. Яворський, «Принципи... є позитивним зобов'язанням чи набувають якостей особливого рівня права, що постає над рівнем норм» [5, с. 42]. Ці твердження підкреслюють нормативну пріоритетність принципу перед нормою-правилом: колізія звичайної норми і принципу завжди розв'язується на користь принципу.

Описані вище засади розуміння принципів права (у тому числі принципів виборчого права) дозволяють зробити висновок, що вони

характеризують *об'єктивне право*. Дійсно, лише таким розумінням можна пояснити вживання виразу «принципи виборчого права України». У зв'язку з цим відзначимо непослідовність термінології, яку використовують деякі дослідники, вживаючи термін «принципи суб'єктивного виборчого права» [6, с. 57].

Розглядаючи принципи виборчого права як галузеві принципи, слід звернути увагу на співвідношення правових принципів різного рівня загальності – загальних принципів права, загальних конституційних принципів, галузевих принципів, а також принципів, що лежать в основі окремих інститутів права (зокрема, інститутів виборчого права). Щодо їх співвідношення можливі дві точки зору. Галузеві та інституційні принципи права можуть бути конкретизацією (відповідно до певної сфери правовідносин) цих загальних принципів чи принципів галузі вищого рівня, як результат їх «проекції» на відповідну галузь (підгалузь) чи правовий інститут. Однак не можна виключати існування спеціальних галузевих принципів, які характеризують специфіку відповідної галузі і не є «проекціями» більш загальних принципів.

Виборче право базується на принципах обох типів. Наприклад, принцип рівного виборчого права є безпосереднім наслідком загальноправового принципу рівності; водночас принцип прямих виборів не може вважатися безпосереднім галузевим вираженням жодного загальноправового принципу (зокрема, суверенітет народу може бути реалізований і через інститут непрямих виборів). Інституційні принципи часто є такими ж проекціями загального або галузевого принципу (а часом і двох чи більше принципів) на відповідний правовий інститут; наприклад, загальновизнаний інституційний принцип публічності та відкритості виборчого процесу впливає із галузевих принципів вільних і чесних виборів.

Принципи виконують декілька функцій для відповідної системи (права в цілому, галузі, правового інституту).

Роль принципів права як фундаментальних правових положень є визначальною. Адже система права (як і будь-яка структурована система) повинна мати внутрішню логіку побудови. Така логіка

забезпечується, а сама система виявляється стійкою і внутрішньо несуперечливою, якщо конкретні елементи цієї системи побудовані в основному дедуктивним способом на підставі деякої системи *основних, базових положень*. У різних сферах такі положення мають різні назви – аксіоми, постулати, принципи.

Принципи права є вираженням певних ціннісних категорій. У праві, яке належить до суспільних явищ, як зазначає М. Козюбра, «суттєве значення має духовне начало, іманентною характеристикою якого виступають цінності» [7, с. 45]. Останні – «це передусім сфера світогляду, який є способом не вивчення і пояснення феномену буття, зокрема права, а його духовного освоєння, інтерпретації» [7, с. 193]. Тому вихідні базові положення, якими є принципи права, відображають не природно-об'єктивні істини, а вироблені у процесі суспільного розвитку і сприйняті суспільством цінності, які є категоріями ідеологічними, моральними, навіть цивілізаційними. Таким суспільними цінностями є і принципи виборчого права: вони визначають ціннісну орієнтацію та спрямованість виборчого права [5, с. 42]. У зв'язку з цим необхідно підкреслити їх взаємозв'язок з міжнародними правовими стандартами, які часто мають вигляд галузевих принципів права.

Особливо важливою є пізнавальна роль принципів права (зокрема, виборчого права) як концептуальних тверджень на достатньо високому рівні узагальнення у формуванні правосвідомості громадян, а також у викладанні та вивченні виборчого права як навчальної дисципліни. За спостереженням А. Колодія, «люди здебільшого добре засвоюють загальні вимоги права, що увійшли до правової свідомості як соціальні цінності, як соціальні основи, як генеральні ідеї, а водночас конкретні приписи права не завжди їм відомі» [8, с. 19]. Таким чином, принципи права не лише визначають сутнісні, змістовні характеристики правового регулювання, але й є основою методів пізнання (вивчення) відповідних правових явищ і на цій основі належного тлумачення норм права у правозастосуванні і правокористуванні. Тому, як зазначає О. Марцеляк, вивчення принципів виборчого права має як теоретичне, так і практичне

(пізнавальне) значення [9, с. 107]. Система виборчого права як науки і відповідної навчальної дисципліни будується на базових твердженнях-постулатах, роль яких виконують саме відповідні принципи об'єктивного виборчого права. Як засвідчує багаторічна практика викладання автором виборчого права, а також підготовки членів виборчих комісій, засвоєні принципи виборчого права допомагають краще і більш системно зрозуміти і сприйняти конкретні норми виборчого права.

Підхід до викладання виборчого права на основі системи принципів виборчого права (а не як сукупності норм позитивного права) можна вважати природно-правовим.

Базуючись на принципах виборчого права, слід мати на увазі, що, будучи достатньо абстрактними, за своєю формою вираження мають вигляд «принципів-назв». Більшість цих принципів прямо *проголошена* (тобто закріплена за *назвою*) у положеннях Конституції чи виборчих законів. Так, Конституція України закріплює принципи «загального, рівного і прямого виборчого права», «вільних виборів» і «таємного голосування»; чинне виборче законодавство встановлює також принципи особистого та факультативного голосування. Однак окремі принципи виборчого права України досі не мають безпосереднього закріплення у вигляді норми-принципу у законодавстві та можуть розглядатися як такі, що виводяться із конкретних норм-приписів виборчого законодавства (наприклад, принцип чесних виборів чи принцип одноразового голосування). Тому для належного розуміння впливу цих принципів на нормативне регулювання необхідно уточнити їх реальний *зміст*, який часто має вигляд більш конкретних правових вимог.

Так, наприклад, принцип загального виборчого права визначає коло суб'єктів – носіїв відповідних виборчих прав (активного – права голосу, пасивного – права бути кандидатом), визначаючи прийнятні («природні») виборчі цензи для відповідного суб'єктивного права і відхиляючи цензи, які кваліфікуються як дискримінаційні. В аспекті права голосу цей принцип по суті визначає суб'єкта народовладдя, а отже, тісно пов'язаний із конституційним принципом суверенітету

народу. Принцип рівного виборчого права має різний зміст стосовно різних видів суб'єктивних виборчих прав – права голосу (формальний та матеріальний аспекти) та права бути кандидатом (вимоги рівного правового статусу кандидатів та рівних можливостей їх діяльності у виборчому процесі). Принцип вільних виборів включає вимоги вільного формування та вільного вираження волі виборців. Особливо цікавий і багатосторонній принцип чесних виборів, який вимагає незалежності та безсторонності організаторів виборів, вільного і незалежного публічного спостереження за виборами та ефективної системи оскарження виборчих правопорушень [10].

У науковій літературі можна помітити тенденцію до розширення «каталогу» принципів виборчого права. Зазначимо, проте, що при такому розширенні часто відбувається надмірне «розмноження» принципів через виокремлення часткових вимог чи наслідків певного загальновизнаного принципу. О. Марцеляк вказує, що різні дослідники розширюють перелік принципів виборчого права «за рахунок принципів публічності і відкритості, періодичності, доступності виборів, добровільності, змагальності, альтернативності, участі громадян в організації виборів, демократичності процедури висунення кандидатів, несумісності депутатського мандата з зайняттям певних державних посад чи комерційною діяльністю, контролю, відповідальності, у тому числі індивідуальної особистої відповідальності депутата перед виборцями, поєднання державного фінансування виборчої кампанії з можливостями використання недержавних ресурсів, проведення виборів виборчими комісіями, незалежність органів, які здійснюють організацію та проведення виборів, поєднання різних виборчих систем, забезпечення пропорційного представництва, певного порядку встановлення результатів голосування, активного правозахисту кандидатів тощо» [11, с. 41-42]. Вважаємо, що такий дещо хаотичний (за своєю природою та ступенем загальності) набір вимог не може служити у ролі системи принципів галузі виборчого права.

З точки зору системи права України виборче право, з огляду на його розгалужену інституційну структуру, найбільш доцільно

розглядати як підгалузь великої галузі конституційного права. Тому і система принципів права, яка визначає зміст об'єктивного виборчого права, має свою структуру; за місцем у системі правового регулювання виборчих правовідносин її складають: *конституційно-правові принципи як передумови виборчого права* («виборчі передпринципи»), *галузеві принципи виборчого права*, *інституційні принципи* (принципи окремих інститутів виборчого права).

До конституційних передумов виборчого права належать загальні принципи *суверенітету народу, поділу влади, верховенства права* (у тому числі *правової законності*), *поваги до основних прав і свобод людини і громадянина, політичного плюралізму*. Важливу роль серед них відіграє *принцип народного представництва* (як протиставлення груповому представництву), з якого випливає вимога *вільного мандата* члена парламенту [12, с. 29, 46]. До конституційних передумов також слід віднести принципи *періодичних та прямих виборів*², які часто відносять до принципів власне виборчого права.

Галузевими принципами виборчого права є класичні вимоги *загального і рівного виборчого права, вільних і чесних виборів*. Часто до них відносять також принцип *таємного голосування*, хоча за своїм змістом він стосується лише голосування як окремого інституту виборчого права.

Окремі інститути виборчого права характеризуються власними (інституційними) принципами. Як правило, ці принципи є інституційними проявами більш загальних принципів – конституційних передумов чи галузевих принципів, іноді – принципів, запозичених із суміжних галузей права.

Так, *інститут голосування* у виборчому праві України базується на принципах *таємного, особистого, одноразового та факультативного* голосування. Зазначимо, що принципи особистого та факультативного голосування не належать до загальноновизнаних у

² Щодо цього принципу слід відзначити невдале конституційне формулювання як принципу «прямого виборчого права». В. Шаповал зазначає: «визначення виборчого права як прямого об'єктивно не може бути віднесене до права голосу або до будь-якого іншого суб'єктивного виборчого права. Прямими можуть бути не виборче право чи права, а самі вибори» [12, с. 34].

Європі. Особистий характер голосування не дотримується при застосуванні поширеного у європейських державах способу голосування за дорученням. Участь громадян у голосуванні у деяких демократичних державах кваліфікується як їх громадянський обов'язок (принцип *обов'язкового голосування*).

Принципи інституту голосування мають різне походження. Традиційно окремим принципом вважається вимога таємного голосування, хоча змістовно вона випливає з принципу вільних виборів (в аспекті забезпечення свободи волевиявлення громадян). Принцип особистого голосування можна вважати похідним від загального принципу суверенітету народу, тоді як принцип одноразового голосування є наслідком принципу рівного виборчого права. Нарешті, зазначимо, що застосування обов'язкового голосування не вважається порушенням принципу вільних виборів; що змушує більш уважно розглянути зміст цього галузевого принципу. Це також засвідчує, що факультативність голосування (яку не зовсім коректно прийнято кваліфікувати як добровільність участі у виборах) не є наслідком принципу вільних виборів, хоча, без сумніву, випливає із загальноправового принципу свободи.

Виборчий процес є по суті одним із найважливіших інститутів виборчого права, втілюючи його процесуальний аспект [13]. Серед принципів (засад) інституту виборчого процесу, поряд із такими загальними, як конституційний принцип політичного плюралізму, доцільно визначити принципи *нейтральності (безсторонності) державної влади, законності, публічності (відкритості)*.

Особливої уваги вимагає *принцип законності*, який є складовою принципу верховенства права і знаходить своє конституційне вираження у статті 19 Конституції України. Проте у виборчому процесі він має свою особливість; як зазначає О. Марцеляк, він означає «максимальне звуження сфери дій на власний розсуд учасників виборчого процесу: вони не повинні виходити за рамки правових приписів своєї діяльності» [14, с. 272], тобто поширюється і на невіддільних суб'єктів виборчого процесу – кандидатів, партій, офіційних спостерігачів, зрештою, виборців. Така

необхідність впливає з гостро конкурентної природи виборчого процесу, до якого залучена велика кількість різноманітних суб'єктів, які реалізують свої права і законні інтереси. Завдання законодавчо регламентованих виборчих процедур – визначити такий спосіб реалізації суб'єктивних виборчих прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, який створює умови для узгодженої реалізації таких прав та інтересів.

Певні інституційні принципи характеризують також *інститут органів адміністрування виборчим процесом*. До них доцільно віднести принципи *незалежності* (від інших органів державної влади), *безсторонності* (щодо суб'єктів виборчого процесу), *колегіальності, відкритості (прозорості)* та *професіоналізму* (що передбачає, зокрема, дотримання вимог законності у діяльності цих органів та їх членів). Усі ці інституційні принципи впливають із галузевих принципів виборчого права, насамперед принципів вільних і чесних виборів, рівного виборчого права.

Власні принципи характеризують також і інші інститути виборчого права (як, наприклад, інститут реєстрації виборців, інститут інформаційного забезпечення виборів, інститут передвиборної агітації, інститут фінансування виборів).

Прийняття за основу змісту навчальної дисципліни виборчого права описаної вище системи принципів дозволяє забезпечити вивчення студентами виборчого права на рівні, вищому від простого викладу позитивного права. Студент повинен вміти відповісти не лише на запитання: *«як регулюються виборчим законодавством відповідні правовідносини?»*, але й на запитання *«чому ці правовідносини регулюються саме так?»* і *«як можна було б їх врегулювати інакше?»*. Іншими словами, це створює передумови вивчення не просто виборчого законодавства, а власне виборчого права, якому поточне виборче законодавство може не завжди відповідати. Таке вивчення виборчого права сприятиме підвищенню рівня суспільної правової культури у виборчій сфері. Таке викладання виборчого права сприятиме формуванню національної доктрини виборчого права, якої істотно бракує сьогодні для

проведення демократичного реформування вітчизняного виборчого законодавства та забезпечення належної практики проведення виборів у нашій державі.

Література:

1. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. – 392 с.
2. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / Пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 519 с.
3. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М.В. Цвіка / Відпов. за вип. О.В. Петришин. – Харків: Право, 2010. – 272 с.
4. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). – Харків: Право, 2008. – 240 с.
5. Яворський В. Принципи сучасного виборчого права України // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 3 (30). – С. 40-50.
6. Избирательное право: Учеб. пособие / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. – 2-е изд. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2007. – 415 с.
7. Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна. Зб. наук. статей / Гол. ред. А. Мелешевич. – К.: Дух і літера, 2013. – 608 с.
8. Колодій А.М. Принципи права України. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
9. Проблеми сучасного українського конституціоналізму. Збірка наук. праць на пошану Леоніда Юзькова / Заг. ред.: А. Стрижак. В. Тацій. – К.: Логос, 2008. – 352 с.
10. Ключковський Ю. Принцип чесних виборів у виборчому праві України // Право України. – 2013. – № 5. – С. 165-174.
11. Марцеляк О. Конституційні засади виборчого права України (загальнотеоретична характеристика) // Право України. – 2013. – № 5. – С. 38-45.
12. Шаповал В.М. Основи теорії парламентаризму. – К.: Парламентське вид-во, 2015. – 136 с.
13. Ключковський Ю. Виборчий процес: правова природа і суб'єктний аспект // Право України. – 2014. – № 7. – С. 157-166.
14. Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України: історія. теорія. практика: Навч. посібник. – Харків: Прометей-Прес, 2008. – 636 с.