

М. І. Козюбра
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальнотеоретичних
та державно-правових наук
Національного Університету «Кієво-Могилянська Академія»,
суддя Конституційного суду України у відставці*

ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА – ЗАПОРУКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ТА ПОТРЕБ СУСПІЛЬСТВА

1. Проблема, якій присвячена ця доповідь, не є принципово новою для конституційного права загалом і виборчого права України зокрема. Проте розглядається вона переважно в контексті вдосконалення виборчого законодавства та його реалізації. Мені ж хотілося торкнутися значення верховенства права для вирішення передусім питань, які передують формуванню законодавчої бази інституту виборів та її реалізації, а саме – вибору оптимальної і найбільш дієвої для України в конкретних історичних умовах виборчої системи. Адже саме від її вибору значною, а часто й вирішальною мірою залежить формулювання законодавчих механізмів і процедур реалізації виборчих прав та їх захисту від посягань в процесі правозастосовної практики.

2. Хоча за майже 25-річну історію української незалежності в Україні випробувані всі основні виборчі системи (щоправда, переважно в найпримітивніших їх варіантах), змінювалися вони, як правило, напередодні виборів, підлаштовуючись не стільки під забезпечення виборчих прав громадян та потреби суспільства, скільки під кон'юнктурні інтереси політичних сил, що перебували при владі.

Незважаючи на те, що тема необхідності реформування виборчої системи досить голосно звучала під час Революції Гідності і стала однією із складових коаліційної угоди між п'ятьма політичними силами після парламентських виборів 2014 року, складається враження, що нинішня коаліція в її суттєво урізаному варіанті не надто схильна виконувати свої зобов'язання перед виборцями. Очевидно, існуюча нині в Україні вельми далека від демократії виборча система її також цілком влаштовує.

3. Проблема вибору виборчої системи не є проблемою виключно політичної доцільності, як вважають деякі політики, а інколи й юристи. Не зводиться вона також до аналізу та зважування численних об'єктивних політичних чинників, які впливають на вибір виборчої системи, на чому, як правило зосереджується основна увага дослідників, причому не лише політологів.

Вибір виборчої системи – це проблема політико-правова. Саме правовий компонент вибору дозволяє підпорядкувати неминучі при конструюванні виборчої системи елементи політичної доцільності та політичні чинники досягненню основної мети виборів – забезпечити виборцям вільне волевиявлення і гарантувати їхні права і свободи. Не випадково тому до критеріїв вибору виборчої системи останнім часом все частіше додаються правові критерії, серед яких на перше місце висувається забезпечення дотримання основних принципів виборчого права [1, с.121].

4. Не піддаючи сумніву, що будь-яка виборча система у правовій державі має бути підпорядкована меті забезпечення демократичних принципів виборчого права, разом з тим не можна не враховувати, що за всієї важливості дотримання вказаних принципів ефективність тієї чи іншої виборчої системи залежить не тільки, а часто і не стільки від конституційно закріплених принципів виборчого права та встановлення відповідних законодавчих механізмів їх реалізації, скільки від низки позаправових чинників, тісно пов'язаних із станом політичної і правової культури суспільства, особливо тієї його частини, яка претендує на «елітарність», від моральної суспільної атмосфери в цілому.

Як слушно зазначається в «Доповіді про виборчі системи: огляд можливих розв'язків та критерії вибору», ухваленій Венеціанською Комісією 2003 року, «політика, навіть демократична, це не лише принципи. Це також арена боротьби між усіма тими, хто мріє про завоювання законної влади» [2, с.85]. І, як не сумно це усвідомлювати, принципи у цій боротьбі часто «важать менше, ніж історія та соціологія» [2, с.85]. У зв'язку з цим вибір конкретної виборчої системи є «просто частиною арсеналу певного політичного об'єднання» (тобто, як правило, владних політичних сил), яке докладає всіх зусиль для того, щоб «виборний орган якомога більше відповідав власним очікуванням та інтересам цього об'єднання» [2, с.85].

З огляду на сказане, критерії правового характеру, які мають визначати вплив на вибір виборчої системи, слід, очевидно шукати не стільки в більш-менш конкретизованих принципах виборчого права – загальності, рівності, прямих та вільних виборах, таємному голосуванні тощо, результативність дії яких є швидше похідною від обраної виборчої системи, скільки в основоположних, системостворюючих правових засадах.

5. Визначальне місце серед них належить верховенству права, що лежить в основі конституційного ладу будь-якої сучасної цивілізованої держави. Попри те, що поняття верховенства права до цього часу залишається чітко невизначеним (воно настільки багатогранне, що всі спроби його дефініювання закінчувалися фіаско), не можна сказати, що в юридичній теорії і практиці не існує більш-менш усталених підходів до його розуміння. Найбільш продуктивним у цьому відношенні є тлумачення верховенства права «як певної суми щільно переплетених між собою принципів, котрі разом творять ядро доктрини конституціоналізму, а відтак є необхідним для будь-якого... демократичного суспільного устрою» [3, с.10].

При виборі будь-якої виборчої системи, на який впливає, як зазначалося, безліч суб'єктивних і об'єктивних чинників, всі вони мають бути «пропущені» через призму утвердження таких складових вимог верховенства права, як визначеність, рівність, пропорційність, законність тощо. Тільки їх послідовне і неухильне дотримання спроможне забезпечити об'єктивність і прозорість вибору виборчої системи, раціональне поєднання інтересів виборців, політичних сил і держави та досягти основного призначення виборів – вільного волевиявлення, правової легалізації влади і необхідної селекції політичних керівників.

6. Принцип визначеності нерідко зводиться до чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих з них, що адресовані безпосередньо громадянам, що дозволяє їм передбачати правові наслідки своєї поведінки. Проте названий принцип має набагато ширше значення; його вимоги виходять не тільки за межі ясності, несутеречливості законодавства, його послідовного і неупередженого застосування, а й за межі законодавчої і правозастосовної практики взагалі. Суттєве значення принцип визначеності, зокрема така його складова як передбачуваність, має вже при виборі виборчої системи.

Вимога передбачуваності означає насамперед врахування і зважування всіх об'єктивних чинників, які впливають на вибір виборчої системи. Метою цієї вимоги має стати формування стійкої впевненості виборців у тому, що обрана виборча система:

- спрямована на задоволення їхніх виборчих інтересів і максимально забезпечуватиме їх вплив на виборчий процес та його результати;

- залишатиметься відносно стабільною і не підлаштовуватиметься під кон'юнктурні потреби певних політичних сил в майбутньому;

- якщо й змінюватиметься, то публічно, виключно відповідно до європейських стандартів виборчого права, а ці зміни сприятимуть ще повнішому задоволенню їхніх виборчих прав;

- передбачатиме повагу до так званих «легітимних очікувань» (*legitimate expectation*), тобто до зобов'язань обраних представників перед своїми виборцями, зафіксованих у передвиборних програмах, коаліційних угодах, законах тощо.

Стабільність виборчої системи, її захищеність від політичних маніпуляцій – одна з вирішальних умов формування довіри громадян до виборчого процесу.

Окремої уваги заслуговує така гарантія визначеності та стабільності виборчої системи, як її фіксація у Конституції. Ставлення до цього питання у спеціальній літературі та в конституційній практиці зарубіжних країн неоднозначне. Серед країн, конституції яких закріплюють обрані ними виборчі системи, є й ті, які вдалися до такого закріплення, щоб захистити виборчі системи від частих змін перед кожними виборами (наприклад, Албанія). Не закликаючи до конституційної фіксації виборчої системи (тим більше, що перспектива зміни розділу III Конституції України є доволі проблематичною), разом з тим вважаю, що підвищення статусу закону про вибори (Виборчого кодексу) безумовно доцільна. Для цього на конституційному рівні має бути запроваджена градація законів (яка не потребує внесення змін до розділу III).

7. Принцип рівності при виборі виборчої системи передбачає не тільки заборону будь-яких привілеїв чи обмежень для громадян за класичними ознаками – статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань тощо, а й охоплює низку інших

специфічних для виборчого права аспектів рівності – рівність голосів, рівноправність голосів, рівність можливостей.

Рівність голосів означає, що кожен виборець зазвичай має мати тільки один голос (принцип одноразового голосування). Як свідчить вітчизняна виборча практика, як і практика деяких інших постсоціалістичних країн, недотримання рівності голосів – одне з поширених порушень виборчого права. Тому до вибору виборчих систем, які передбачають наявність у виборців більш одного голосу, слід підходити досить обережно. Принаймні у цьому разі необхідно особливо відповідально ставитись до запровадження гарантій, які забезпечували б кожному виборцю рівну кількість голосів.

Рівноправність голосів передбачає рівномірний розподіл місць у виборчому органі (зокрема парламенті) між виборчими округами (за умови, коли виборча система конструюється на основі багатомандатних округів). Це своєю чергою вимагає чіткого дотримання європейських стандартів при формуванні виборчих округів з урахуванням цілого комплексу факторів – від чисельності населення відповідного виборчого округу до врахування географічного критерію, меж адміністративно-територіального поділу та інтересів національних меншин, що компактно проживають на відповідній території.

Рівність можливостей означає неупереджене ставлення органів державної влади до всіх політичних партій і кандидатів та гарантування їм рівного доступу до передвиборчої агітації, засобів масової інформації тощо. Особливе значення в наших умовах має однакове ставлення до публічного фінансування партій та агітації. Цей процес має бути максимально прозорим, а їхні витрати на передвиборчу агітацію не безмежні. На жаль, істотних зрушень у цьому плані поки що не спостерігається (навіть з прийняттям спеціального закону про фінансування політичних партій).

8. Принцип пропорційності при виборі виборчої системи передбачає насамперед збалансування інтересів виборців – їх вільного волевиявлення, прав і свобод та публічних інтересів, – усунення можливості засилля в парламенті дрібних угруповань, сприяння його структуризації, полегшення формування відповідального перед парламентом і стабільного уряду тощо. Цей баланс досягається, зокрема, завдяки вдало обраному виборчому бар'єру. Обмеження ним представництва в парламенті (чи іншому представницькому

органі) партій, які користуються невеликою підтримкою виборців (саме так часто розуміється виборчий бар'єр) – не самоціль, а засіб підвищення ефективності роботи парламенту, полегшення діалогу між представленими у ньому політичними силами та пошуку компромісів, тобто досягнення публічно корисних цілей.

Хоча відповідно до рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року встановлення виборчого бар'єру (порогу) «є питанням політичної доцільності і воно має вирішуватися Верховною Радою України» [4, с.125], з чим, враховуючи чинний на той час 4-відсотковий поріг (до того ж в умовах функціонування змішаної системи), можна загалом погодитись, не варто однак перебільшувати значення політичної доцільності при встановленні такого порогу. Як свідчить практика, зокрема зарубіжна, політична доцільність при встановленні виборчого порогу має свої межі, вихід за які (шляхом суб'єктивного його завищення) тягне за собою негативні правові наслідки – позбавлення значної частини виборців свого представництва в парламенті чи іншому представницькому органі.

З огляду на це в основі встановлення виборчого бар'єра має знаходитися не інтерес влади, провладних політичних сил чи навіть політичний компроміс між парламентською більшістю і меншістю (опозицією), що ґрунтується на механічному запозиченні зарубіжного досвіду, а людина, її права і свободи.

Принцип пропорційності може бути застосований також при вирішенні деяких інших питань, пов'язаних з вибором виборчої системи – представництва національних меншин, забезпечення певного паритету статей тощо.

9. Принцип законності з позицій верховенства права, як зазначено в Декларації конференції щодо безпеки і співробітництва в Європі, «означає не саму лише формальну законність..., а й законність, ґрунтовану на визнанні й беззастережному прийнятті найвищої цінності людської особи і гарантовану інституціями, що становлять механізм її найповнішої реалізації» [5, с.128]. Однією з таких демократичних інституцій реалізації цінності людської особи, її політичних прав і свобод є вибори.

Верховенство виборчого права вимагає, щоб виборчі закони забезпечували вільне волевиявлення і гарантували відповідність виборів їхньому основному призначенню. З утвердженням людини, її

прав і свобод як найвищої цінності пов'язує верховенство права також Конституція України.

Отже, одне з найважливіших прав людини – вибір своїх представників до парламенту чи іншого представницького органу та наділення їх мандатами на здійснення суверенних прав народу, як і легітимація влади загалом, мають здійснюватись не будь-яким способом, навіть формально визначеним у виборчому законі, а способом, що забезпечує свободу вибору для виборця. На жаль, існуюча нині в Україні виборча система далека від такого забезпечення.

У зв'язку з цим цілком обґрунтованими є пропозиції про необхідність запровадження в Україні пропорційної системи з відкритими списками. І хоча вона також має певні вади (бездоганних виборчих систем самих по собі взагалі не існує), в нинішніх конкретно-історичних умовах ця виборча система, мабуть, є найдоцільнішою для України.

Про конкретні правові механізми та процедури її впровадження в національну практику, очевидно, йтиметься на конференції.

1. *Ключковський Ю. Б.* Виборчі системи та українське виборче законодавство / Ю. Б. Ключковський. – К.: Час друку, 2011. – 132 с.

2. *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. – 500 с.

3. *Аллан Т. Р. С.* Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Т. Р. С. Аллан. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 385 с.

4. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 року (справа про вибори народних депутатів України) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 / Відпов. ред. П. Б. Євграфов. – Кн. 1. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С.123–135.

5. *Таманага Б.* Верховенство права: Історія, політика, теорія / Б. Таманага. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 208 с.