

СТАТТІ З ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Правове врегулювання виборчих процесів: роль Конституційного Суду України



Смокович М. І.,
*кандидат юридичних наук,
суддя Вищого адміністративного
суду України,
секретар Пленуму Вищого
адміністративного суду України*

Згідно з положеннями ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції [1]. Суд, здійснюючи правосуддя, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави, у тому числі й виборчих прав громадян України, суб'єктів виборчого процесу та інших його учасників.

Підкреслюючи роль судової влади у контролі за виборами, необхідно зазначити, що судовий контроль є найбільш ефективним засобом, оскільки важливим у забезпеченні реалізації виборчого права громадян на будь-яких виборах є судовий захист цього природного права.

Метою цієї статті є дослідження питань судового контролю виборчого законодавства щодо його відповідності Конституції України та визначення можливих шляхів удосконалення контролю за правовим врегулюванням виборчих процесів.

Цією проблематикою займалися провідні українські науковці: К. А. Бабенко, Ю. Г. Барабаш, С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, М. І. Козюбра, О. Л. Копиленко, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, М. І. Ставнійчук, А. А. Стрижак, В. І. Шишкін та ін. Однак аналіз та комплексне дослідження всіх рішень Конституційного Суду України щодо відповідності виборчого законодавства Конституції України проведено вперше.

Конституційний Суд України посідає чільне місце серед найважливіших інституцій правової держави, де діє принцип верховенства права та є органіч-

на потреба в безумовному додержанні Конституції України. На думку Ю. Б. Ключковського, діяльність Конституційного Суду України є одним з найбільш ефективних засобів гарантування та захисту прав та свобод громадян України, як це передбачено статтями 3, 21–24, 64 Конституції України [9, с. 31]. Запровадження інституту судового конституційного контролю стало кроком на шляху становлення конституційної законності, підвищення правової культури, розвитку демократичних засад нашого суспільства. З появою цього органу громадяни та юридичні особи одержали додаткову конституційну гарантію у захисті своїх прав і свобод [2, с. 374]. На цей суд покладено обов'язок позбавляти юридичної сили закони, які мають антиконституційний характер.

Не є винятком наділення та забезпечення такого захисту суб'єктів виборчих відносин та суб'єктів виборчих процесів щодо виборів, які проходять в Україні. Конституційно-правовий інститут виборів — один з небагатьох інститутів конституційного права, стосовно якого, з одного боку, розроблено й визнано єдині міжнародні стандарти, зафіксовані як на універсальному (ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р.), так і на регіональних рівнях (найдетальніше критерії демократичних виборів розроблено в документі Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 р.), а з другого — який відзначається надзвичайною багатоманітністю варіантів, обсягів і способів його регламентації в різних країнах. Така багатоманітність зумовлена передусім національними особливостями правової системи та її належністю до тієї чи іншої сім'ї [3, с. 14].

Щодо України, то згідно з п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів [1]. М. І. Козюбра зазначав, що такий підхід до визначення форми регулювання інституту виборів (окрім засад, установлених конституцією) є цілком обґрунтованим. Він обумовлений як надзвичайною важливістю самого предмета регулювання, так і властивостями, зокрема юридичними, закону як нормативного акта [3, с. 15]. Виборче право разом з іншими правами людини та демократія в широкому її розумінні не можуть бути забезпечені без законодавчих гарантій [4, с. 98].

Конституція України, задекларувавши владу народу, зумовила необхідність запровадження механізмів її реалізації. Один із таких механізмів закріплено в ч. 2 ст. 5 Основного Закону, відповідно до якої народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Своє волевиявлення народ здійснює, зокрема, через вибори (ст. 69 Конституції України).

Поряд із цим проблемним є законодавче регулювання виборів як форми волевиявлення, що часто зазнає змін, не всі з яких відповідають Основному Закону. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають рішення

Конституційного Суду України щодо визнання відповідності Конституції України положень виборчого законодавства та офіційного їх тлумачення.

Отже, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України [2]. До юрисдикції Конституційного Суду України належить також перевірка виборчих законів на предмет відповідності їх Конституції України.

Судовий контроль за виборчими процесами Конституційним Судом України є досить ефективним, оскільки основним його напрямом є забезпечення виборчих прав громадян, у тому числі й забезпечення народовладдя в Україні. Такий контроль проявляється у перевірці законодавчих актів, які регулюють виборчий процес, на відповідність їх Конституції України. Особливо це стосується новоприйнятих Верховною Радою України виборчих законів.

Досвід багатьох держав світу свідчить про те, що одне з центральних місць у політичному процесі суспільства і держав, які стали на демократичний шлях розвитку, посідають проблеми створення виборчого законодавства, адекватного стану суспільних відносин. Становлення і розвиток демократичної держави поза межами удосконалення виборчого законодавства є неможливим.

Історично так склалося, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» виступає модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства України в цілому. Власне, кожний із законів про вибори народних депутатів України: 1989, 1993, 1997 років — на відповідному етапі розвитку Української держави був визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя [5, с. 3].

Зрозуміло, що удосконалення виборчого законодавства покладається лише на Верховну Раду України. Разом із цим тягар виправлення помилок законодавця та їх усунення у разі невідповідності Конституції України є основним завданням Конституційного Суду України, який зобов'язаний такі недосконалості виборчого законодавства усувати шляхом визнання їх неконституційними, чим забезпечувати правове врегулювання виборчих процедур, що відповідає Конституції України. Із часу започаткування конституційного судочинства в Україні Конституційним Судом України розглянуто 14 справ, у яких порушувалося питання про відповідність Конституції України окремих положень законів та інших правових актів, що регламентують проведення відповідних виборів та виборчих процесів.

Уперше необхідність звернення до Конституційного Суду України виникла у 1998 р. з приводу відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого Верховною Радою України 24 вересня 1997 р., та офіційного тлумачення

частин 11 та 13 ст. 42 цього Закону щодо встановлення результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному окрузі.

Примітно, що необхідність роз'яснень Конституційного Суду України виникає фактично напередодні або під час виборчих процесів. Про це свідчить хронологія ухвалення рішень Конституційним Судом України.

Наприклад, у 2009 р. Конституційний Суд України ухвалив два рішення щодо положень Закону України «Про вибори Президента України». З приводу положень Закону України «Про вибори народних депутатів» два рішення ухвалено у 1998 р., по одному — у 2002, 2003 роках та два — у 2012 р. Щодо місцевих виборів одне рішення ухвалено у 1998 р., два — у 2003 р. та по одному — у 2008, 2009 роках.

Багато уваги в рішеннях Конституційного Суду України приділено загальним принципам виборчої системи та додатковим принципам виборчого процесу, установленим у кожному з базових виборчих законів України.

Найвагомішим для визначення основних засад виборів стало Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) (далі — Рішення № 1-рп/98) [11].

Так, у Рішенні № 1-рп/98, на противагу другому реченню ч. 4 ст. 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р., зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 11, 25 та 30 грудня 1997 р., відповідно до якого вважалося, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах, Конституційний Суд України зазначив, що це положення Закону не є визначенням народного волевиявлення, як і волевиявлення окремих громадян, виходячи з того, що виборці повинні здійснити його на виборах особисто (п. 6 мотивувальної частини).

Чимало положень цього Рішення стосовно розуміння основоположних принципів, що становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу, знайшли своє відображення у Рішенні Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 р. № 7-рп/2012 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва.

У цьому Рішенні Конституційний Суд України нагадав свою позицію щодо розуміння принципу рівного виборчого права, який забезпечується не

тільки рівними для всіх громадян засадами участі у виборах та наявністю у них рівної кількості голосів, а й юридично рівним впливом цих голосів на результати виборів (абз. 1 п. 13 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98), щодо обов'язку держави створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом (абз. 1 п. 10 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98).

Рішенням № 1-рп/98 визнано неконституційними ряд положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», якими обмежувалося здійснення виборчих прав громадянами України, зокрема особами, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, — на час перебування в цих місцях (друге речення ч. 4 ст. 3 цього Закону). Свою позицію суд конституційної юрисдикції аргументував тим, що виборче право, про яке йдеться, — це конституційне право громадян обирати народних депутатів України і їхнє конституційне право бути обраними народними депутатами України. Відповідно до ч. 2 ст. 70 Конституції України не мають права голосу (тобто права обирати) лише громадяни, яких судом визнано недієздатними. Тому положення ч. 4 ст. 3 Закону, згідно з яким здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, — на час перебування в цих місцях, не відповідає ст. 70 Конституції України.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 76 Конституції України не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Тобто положення ч. 4 ст. 3 Закону суперечить ч. 3 ст. 76 Конституції України. Це саме положення не відповідає і ч. 1 ст. 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (п. 7 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98).

Крім того, цим Рішенням Суд унеможливив припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії кандидатів у депутати (військовослужбовців Збройних Сил, Національної гвардії, Прикордонних військ, Управління державної охорони, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, крім тих осіб, які проходять строкову військову або альтернативну (невійськову) службу, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, суддів і прокурорів, а також державних службовців) (ч. 7 ст. 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

Свою позицію Конституційний Суд України обґрунтував так: «Оскільки вибори народних депутатів України є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права (ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 71, ст. 76

Конституції України), увільнення кандидата у народні депутати України на період виборчої кампанії від виконання обов'язків за місцем роботи є його правом, а не обов'язком.

Зазначеними положеннями Закону також порушується принцип рівності конституційних прав і свобод громадян (ч. 1 ст. 24 Конституції України) (п. 8 мотивувальної частини Рішення №1-рп/98).

Згодом цю позицію Конституційний Суд України висловив і в Рішенні від 17 квітня 2003 р. № 9-рп/2003 у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 7 ст. 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (справа про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) (п. 3).

У своїх рішеннях Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на те, що у праві бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як і в інших конституційних правах і свободах, громадяни є рівними.

Рішенням № 1-рп/98 Конституційний Суд України не допустив порушення цього принципу під час порядку висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України і проведення передвиборної агітації та зазначив, що одній і тій самій особі Закон надає право одночасно виборювати мандат народного депутата України у двох виборчих округах.

Порушення рівного виборчого права Конституційний Суд України вбачає також у тому, що за одного й того самого кандидата в народні депутати України, якому Закон надає можливість одночасно балотуватися у двох виборчих округах, виборці мають голосувати двічі.

Закон не забезпечує рівних правових можливостей у здійсненні громадянами України виборчого права на стадії висування кандидатів у народні депутати України відповідними осередками політичних партій, виборчих блоків партій, які звільнені від збору підписів виборців на підтримку особи, яка висувається цими осередками кандидатом у народні депутати України в одномандатних виборчих округах.

Закон також не забезпечує рівних правових можливостей у виборах народних депутатів України тим, що обмежує участь у них, зокрема в одномандатних виборчих округах, політичних партій, які не зареєстрували списки кандидатів у народні депутати України в Центральній виборчій комісії в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, позбавляючи такі партії права висувати своїх кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах.

Окремі положення Закону не надають рівних правових можливостей суб'єктам виборчого процесу, зокрема, встановленням неоднакових термінів висування і реєстрації списків кандидатів у народні депутати України від полі-

тичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі і термінів висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, а також встановленням неоднакового терміну для забезпечення виготовлення передвиборних плакатів у багатомандатному загальнодержавному та одномандатних виборчих округах (п. 10 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98).

Багато уваги в рішеннях Конституційного Суду України приділено забезпеченню виборчих прав громадян у судовому порядку.

У Рішенні № 1-рп/98 визнано неконституційними положення щодо оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій за умови, «якщо інший порядок оскарження не встановлено законом» (ч. 1 ст. 15 Закону); щодо незабезпеченості права громадян на оскарження до суду дій чи бездіяльності посадових і службових осіб дільничних, окружних та Центральної виборчих комісій (частини 1, 3, 5 ст. 15 Закону); щодо унеможливлення оскарження до суду рішення окружної виборчої комісії про визнання народного депутата України обраним та визнання виборів недійсними (частини 6 і 8 ст. 43 Закону). Позиція Суду полягала в тому, що відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Конституція України, таким чином, надає громадянам право безпосередньо звертатися до суду із скаргою на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. У цьому відношенні не може бути будь-яких винятків щодо здійснення громадянами України конституційного права безпосередньо звертатися до суду зі скаргами на рішення, дії чи бездіяльність дільничних, окружних та Центральної виборчих комісій, їх посадових і службових осіб (п. 9 мотивувальної частини).

У Рішенні Конституційного Суду України від 3 липня 2003 р. № 13-рп/2003 у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення ч. 6 ст. 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення четвертого речення ч. 6 ст. 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з яким скарга щодо порушень, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування в роботі дільничної виборчої комісії, може бути подана до окружної виборчої комісії або до суду протягом двох днів після дня виборів, а в роботі окружної виборчої комісії — до Центральної виборчої комісії або до суду — протягом п'яти днів після дня виборів, у частині, що унеможливорює оскарження вчине-

них по закінченні двох та п'яти днів після дня виборів порушень у роботі відповідно дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування.

При цьому Конституційний Суд України наголосив, що положення четвертого речення ч. 6 ст. 29 Закону про вибори позбавляє виборців, політичні партії (виборчі блоки партій), кандидатів у народні депутати України права на оскарження в суді та відповідній виборчій комісії порушень, які можуть мати місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування у тому разі, коли цей процес тривав відповідно більше двох та п'яти днів після дня виборів. Тим самим це положення порушує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав та свобод людини і громадянина — право на їх судовий захист (частини 1, 2 ст. 55), яке не може бути обмежене (ст. 64), а також право кожного на індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб (ст. 40).

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України, його висновки повинні враховуватися Верховною Радою України під час прийняття нових виборчих законів. Зокрема, на думку Ю. Кириченко, правові позиції, які єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні сформулював як обґрунтування свого рішення про неконституційність правової норми, повинні принаймні враховуватися органами державної влади під час подальшої правотворчої діяльності [6].

Однак в окремих випадках законодавча практика складається інакше.

Так, Рішенням Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 р. № 8-рп/2012 (справа № 1-15/2012 про висування кандидатів у народні депутати України за змішаною виборчою системою) визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), ч. 5 ст. 52, абз. 2 ч. 10 ст. 98, ч. 3 ст. 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [7]. Положеннями зазначених норм цього Закону було дозволено включати до виборчого списку кандидатів у народні депутати України одну й ту саму особу в загальнодержавному багатомандатному і одномандатному виборчих округах. Визнаючи ці норми неконституційними, Конституційний Суд України керувався тим, що аналогічне ч. 5 ст. 52 Закону містилося у ч. 3 ст. 20 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р., яку Рішенням № 1-рп/98 Конституційний Суд України визнав неконституційною [7].

Щодо оспорюваних положень абз. 2 ч. 10 ст. 98 та ч. 3 ст. 99 Закону, згідно з якими у разі, якщо під час встановлення результатів виборів Центральна виборча комісія виявить, що особа обрана народним депутатом України як за виборчим списком у загальнодержавному багатомандатному

виборчому окрузі, так і народним депутатом України в одномандатному виборчому окрузі, така особа вважається обраною народним депутатом України у одномандатному виборчому окрузі; стосовно цієї особи приймається рішення про визнання її такою, яка не набула депутатського мандата у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, а народним депутатом визнається наступний за черговістю кандидат у народні депутати України у виборчому списку кандидатів у народні депутати України відповідної політичної партії, то вони системно пов'язані з ч. 5 ст. 52 Закону.

Визнаючи положення оскаржуваних норм неконституційними, Конституційний Суд України знову послався на Рішення № 1-рп/98, за яким конституційний принцип рівного виборчого права забезпечується не тільки рівними для всіх громадян засадами участі у виборах та наявністю у них рівної кількості голосів, а також юридично рівним впливом цих голосів на результати виборів (абз. 1 п. 13 мотивувальної частини) [7].

Синтез згаданого Рішення Конституційного Суду України свідчить про те, що Верховна Рада України, приймаючи Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI, перенесла в нього приписи, які містилися в Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. та визнані неконституційними Рішенням № 1-рп/98.

Аналізуючи зазначені рішення Конституційного Суду України, непросто зрозуміти логіку законодавця, який під час прийняття нового виборчого Закону повторює помилки чотирнадцятирічної давності при тому, що норми Конституції України не змінювалися та є висновки Конституційного Суду України про неконституційність відповідних законодавчих приписів, які були перенесені в новий Закон, чим повертається до «старого» правового врегулювання виборчих процедур, яке не відповідає Конституції України. На наш погляд, під час прийняття нових законів, у тому числі й виборчих, законодавець зобов'язаний ураховувати висновки Конституційного Суду України щодо неконституційності відповідних законодавчих положень, які не можуть бути використані в новому законодавстві.

Отже, Конституційний Суд України своїми рішеннями забезпечує відповідне правове врегулювання зазначених відносин та приводить їх у відповідність із нормами Конституції України. У цьому разі Конституційний Суд України визнанням норм неконституційними не спричиняє правового неврегулювання відносин, а навпаки, визнанням неконституційними норм виключає їх, усуваючи колізію між конституційними нормами та згаданими вище законодавчими нормами, які визнано неконституційними, та розвіює сумніви щодо конституційності таких норм у суб'єктів правозастосування виборчого законодавства. Тобто Конституційний Суд України фактично є державним

органом, який врегулює відповідні правовідносини — приводить їх у відповідність із нормами Конституції України.

Водночас в окремих випадках Конституційний Суд України шляхом визнання норм неконституційними створює правовий вакуум щодо врегулювання певних відносин, а тому без прийняття відповідного закону такі відносини є нерегульованими. Однак у цьому разі наслідки прийняття такого рішення не ставляться у вину Конституційному Суду України, який обмежений предметом спору та не має повноважень шляхом законотворення врегулювати відповідні відносини. Навпаки, виявлення Конституційним Судом України подібного та створення відповідного вакууму має бути поштовхом для Верховної Ради України щодо негайного прийняття відповідного законодавчого акта для врегулювання таких відносин та заповнення цього вакууму, але з обов'язковим урахуванням попередніх висновків Конституційного Суду України.

Зокрема, Рішенням Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 р. № 7-рп/2012 (справа № 1-17/2012 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення «з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва» ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [8].

Частиною 2 ст. 22 цього Закону встановлено, що закордонні виборчі дільниці утворюються Центральною виборчою комісією при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва.

Визнаючи неконституційним положення «з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва» зазначеної норми, Конституційний Суд України керувався таким.

Рівномірне віднесення згідно з ч. 2 ст. 22 Закону закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, утворених на території столиці України — міста Києва, не забезпечує рівного і вільного виборчого права виборцям, які проживають або перебувають за межами України і які за існуючою пропорційно-мажоритарною виборчою системою реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи.

Також положення Закону щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів на території сто-

лиці України — міста Києва не забезпечують рівних правових можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатних виборчих округах у місті Києві, щодо реалізації їх права бути обраними народними депутатами України, оскільки обмежуються можливості таких кандидатів формувати вільне волевиявлення виборців, які проживають або перебувають за кордоном.

Крім того, рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва, з урахуванням кількості виборців у місті Києві зумовлює значне збільшення кількості виборців, які не пов'язані з територіальною громадою міста Києва. Отже, застосування положень Закону, за якими виборці, які проживають або перебувають за кордоном, голосують за кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, що утворюються в столиці України — місті Києві, не забезпечує відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території міста Києва [8].

На наш погляд, Конституційний Суд України, захищаючи активні та пасивні права одних виборців, таким рішенням позбавив активного права громадян України, які проживають або перебувають за кордоном, щодо голосування в одномандатних виборчих округах, тобто створив правовий вакуум неврегульованих відносин. У цьому разі законодавець повинен виправити таке правове явище шляхом прийняття відповідних законодавчих приписів, які б урегулювали ці відносини. Щодо вирішення цієї проблеми, то вважаємо, що єдиним правильним вирішенням є створення на законодавчому рівні закордонних одномандатних виборчих округів.

З цього приводу Ю. Б. Ключковський дійшов висновку, що Конституційний Суд України створив нову позитивну норму, згідно з якою виборці за кордоном «реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи», норму, відсутню досі в українському виборчому праві [9, с. 29].

Процедура усунення такого правового явища є не врегульованою. Вважаємо, що в такому разі законодавець негайно повинен прийняти відповідний закон для заповнення правового вакууму, тобто така процедура повинна бути передбачена на законодавчому рівні.

Аналіз судової практики Конституційного Суду України з розгляду справ щодо тлумачення та перевірки на відповідність Конституції України актів виборчого законодавства свідчить про те, що такі спори зазвичай виникали перед або в період виборчих процесів, яким передувало прийняття Верховною Радою України нового виборчого акта.

Зокрема, напередодні виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад, які відбулися 29 березня 1998 р., Конституційний Суд України ухвалив Рішення від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), яке ми вже аналізували, Рішення від 25 березня

1998 р. № 3-рп/98 (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України»), Рішення від 27 березня 1998 р. № 5-рп/98 (справа про вибори в містах Києві та Севастополі).

Як уже зазначалося, серед цих рішень найбільш визначальним є саме рішення Конституційного Суду України у справі про вибори народних депутатів України, оскільки у цій справі Конституційний Суд України перевіряв на відповідність Конституції України Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. Рішенням у цій справі було визнано конституційними положення цього Закону, якими було введено голосування за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Такий висновок Суду остаточно зламав консервативне бачення окремих державобудівників щодо голосування лише за мажоритарною виборчою системою, яка вже не задовольняла українське суспільство, оскільки це є питанням політичної доцільності. Також конституційними було визнано положення щодо встановлення чотиривідсоткового бар'єра голосів виборців для отримання права на участь у розподілі депутатських мандатів політичними партіями. Це були новели виборчого законодавства України, які проклали новий шлях українському суспільству до здійснення виборчого права щодо обрання до органів управління державою — здійснення народовладдя в Україні, а також поклали відповідальність за належне державне управління та державотворення на обрані політичні сили [11].

Цим Рішенням Конституційний Суд України підтвердив роль судового контролю у виборчих процесах та його вагомість у правовому врегулюванні виборчих процесів і приведення їх у відповідність із конституційними нормами, оскільки були захищені виборчі права громадян України, право на захист виборчих прав громадян у судовому порядку, приведено у відповідність із Конституцією України порядок висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації тощо.

Разом із цим Конституційний Суд України зазначив, що це Рішення не поширюється на правовідносини, що виникли на підставі положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», визнаних неконституційними, відповідно до яких було врегульовано порядок висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації (п. 9 Рішення). Таким висновком Суд фактично залишив легітимним правове становище щодо висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації, яке існувало до прийняття цього Рішення, хоч юридично це правове становище не відповідає Конституції України. Тобто, на наш погляд, Конституційний Суд України дійшов такого висновку тому, що виборчий процес уже тривав, і в протилежному разі його необхідно було розпочинати заново. Водночас таким висновком Конституційний Суд України вказав, що виборчий процес розпочався в неконституційний спосіб.

На наш погляд, висновком щодо непоширення Рішення на правовідносини, які виникли раніше, Конституційний Суд України фактично «прикриває» неконституційність проведення виборчих процедур на певних етапах виборчого процесу, тобто робить їх легітимними, чим не відновлює права виборців та суб'єктів виборчого процесу, які були порушені до прийняття Рішення Конституційним Судом України. Тому в такому судовому захисті втрачається сенс, оскільки визначальним у ньому є обов'язкове відновлення порушених прав.

У подібній ситуації Конституційний суд Російської Федерації відмовився розглядати питання про конституційність виборчих процедур після того, як виборча кампанія вже розпочалася, але розглянув це питання через три роки, коли зникли обставини, які цьому перешкоджали [10]. Ми підтримуємо таку позицію цього суду, оскільки на стадії виборчого процесу змінювати правила виборчих процедур є неприпустимим і таким, що спричиняє порушення принципу стабільності виборчого законодавства, який належить до європейських принципів проведення виборів.

З цього приводу суддя Конституційного Суду України М. Д. Савенко в окремі думці зазначив таке: «Встановлення обмежувального строку в один рік щодо внесення змін і доповнень до чинних законів, що регулюють порядок виборів до конституційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також прийняття нових законів з цих питань, забезпечить можливість належного конституційного контролю щодо конституційності норм, якими вносяться зміни та доповнення, чи нового закону, і виключить можливість проведення будь-яких виборів на підставі можливих неконституційних положень відповідного закону» [11].

Вважаємо, що запровадження у виборчих законах колишніх законодавчих приписів, за якими прийняття, внесення змін і доповнень до виборчого закону допускається не раніше як за рік до проведення відповідних виборів, слугуватиме забезпеченню принципу стабільності у виборчих перегонах.

Водночас, ураховуючи спектр перевірки правового врегулювання виборів, Конституційним Судом України вперше було приведено виборче законодавство у відповідність із Конституцією України, хоч із запізненням, оскільки виборчий процес уже тривав. Однак, незважаючи на це, таким Рішенням Конституційного Суду України було доведено суспільству те, що правила у виборчих процедурах повинні встановлюватися Верховною Радою України відповідно до Конституції України.

Не менш значущим є Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 у справі № 1-50/2009 за конституційним поданням Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців»,

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) [12]. Значимість цього Рішення полягає в тому, що Конституційний Суд України перевіряв відповідність Конституції України декількох виборчих законів, зокрема щодо правового врегулювання норм стосовно виборів Президента України, до яких також віднесено КАСУ. Спектр перевірки був досить широким: починаючи з питань захисту виборчого (пасивного і активного) права, процедури проведення виборів, предмета та строків оскарження діяльності виборчих комісій, забезпечення позову у виборчому адміністративному спорі та закінчуючи питанням реєстру виборців.

Так, визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення ч. 6 ст. 99 Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV, зі змінами. Щодо цього положення Конституційний Суд України зазначив, що ч. 6 ст. 99 цього Закону, згідно з якою суд залишає позови щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу після закінчення визначених для цього строків без розгляду, є такою, що обмежує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав і свобод людини і громадянина — право на їх судовий захист (частини 1, 2 ст. 55), яке гарантується (ч. 2 ст. 22) і не може бути обмежене (ст. 64), а його зміст та обсяг не можуть бути звужені (ч. 3 ст. 22).

Цим Рішенням визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення п. 4 ч. 1 ст. 109, другого речення ч. 4 ст. 172 КАСУ, ч. 4 ст. 99 Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV, ч. 6 ст. 117, ч. 12 ст. 176 КАСУ.

Ухвалюючи таке рішення, Конституційний Суд України керувався тим, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, а отже, і на правовідносини, які мали місце в процесі складання протоколів щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, а також протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Зміни, внесені законодавцем до оспорюваних положень Закону України «Про вибори Президента України» та КАСУ щодо заборони суду здійснювати забезпечення позову у спорах, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів, звужили зміст права громадян на судовий захист.

Неможливість поновлення у виборчих правах через швидкоплинний виборчий процес без заходів забезпечення позову втрачає будь-який сенс звернення до суду з цих питань. Тому принцип верховенства права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність.

Конституційний контроль виборчого законодавства полягає не тільки у перевірці цього законодавства щодо правового врегулювання виборчого

процесу на відповідність Конституції України, а й у його офіційному тлумаченні.

Прикладом зазначеного є Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 р. № 3-рп/98 у справі № 13/1071-98, № 1-22/98 за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин 11 та 13 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») [13]. Ця справа розглядалася невідкладно, враховуючи те, що вибори народних депутатів України було призначено на 29 березня 1998 р., тобто за чотири дні до дня голосування.

У конституційному поданні Центральної виборчої комісії зазначалося, що застосування ч. 11 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» може зумовити ситуацію, коли обрання 225 народних депутатів України у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі стане неможливим. При цьому суб'єкт права на конституційне подання посилається на Рішення № 1-рп/98 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України», яким визнано неконституційним положення «в списку пропускаються кандидати, обрані в одномандатних виборчих округах» ч. 11 ст. 42 Закону і яке до прийняття згаданого Рішення № 1-рп/98 повинно було враховуватися при встановленні результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі.

З огляду на наведене Центральна виборча комісія звернулася до Конституційного Суду України з проханням дати офіційне тлумачення положень частин 11 та 13 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», зокрема в частині розподілу мандатів народного депутата України у списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій за результатами виборів у багатомандатному загальнодержавному та одномандатних виборчих округах. Щодо ч. 11 вказаної статті, то Конституційний Суд України зазначив, що заповнення прогалін у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнано неконституційними, не належить до його повноважень. Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. З огляду на це і відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України вирішення зазначених питань є прерогативою органу законодавчої влади — Верховної Ради України. Крім того, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”» від 3 березня 1998 р., яким, зокрема, було внесено зміни до ч. 1 ст. 26 Закону, Верховна Рада України врегулювала питання щодо розподілу депутатських мандатів між кандидатами в народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій «в порядку їх черговос-

ті у списку». Тому необхідність офіційного тлумачення положення ч. 11 ст. 42 Закону відпала.

Проте Конституційний Суд України дав тлумачення положення ч. 13 ст. 42 Закону і вказав, що її треба розуміти так, що результатами виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі є кількість мандатів, отриманих кандидатами в народні депутати України, включеними до списків від політичних партій, виборчих блоків партій. Депутатські мандати між цими списками розподіляються пропорційно кількості отриманих ними голосів виборців [14].

Аналіз цього Рішення вказує, що Конституційний Суд України крім визнання неконституційними виборчих законів, дає їх тлумачення, однак не перебираючи при цьому на себе повноваження законодавця. Це пов'язано з необхідністю однакового розуміння норм права всіма суб'єктами виборчих процесів та забезпечення Конституційним Судом України єдиного правозастосування норм виборчого законодавства.

Крім того, Конституційний Суд України визнає неконституційними не тільки нормативно-правові акти, які регулюють виборчі процедури, а й акти правозастосування. Зокрема, Рішенням Конституційного Суду України від 10 червня 2009 р. № 14-рп/2009 у справі № 1-24/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України від 3 березня 2009 р. № 1058-VI «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради»» [15] було визнано неконституційною Постанову Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України від 3 березня 2009 р. № 1058-VI «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної Ради»».

Підставою для визнання цієї Постанови неконституційною стало те, що згідно з п. 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України не мала повноважень відмінити позачергові вибори до Тернопільської обласної ради. Крім того, Конституційний Суд України вважав, що строки проведення виборів є важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян. Відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення на підставах, не передбачених законом, є порушенням цих прав громадян. Тому оспорювана Постанова суперечить також ч. 1 ст. 38 Конституції України [15]. Крім того, актом застосування права, за позицією Конституційного Суду України, є також оспорювана Постанова. Її правова сутність обумовлена актом, який визнається парламентом нечинним. Визнання нечинною Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» є припиненням реалізації прав громадян, зокрема права обирати і бути обраним до орга-

ну місцевого самоврядування. У такий спосіб Верховна Рада України ухвалила рішення про відміну позачергових виборів до Тернопільської обласної ради.

Отже, Конституційний Суд України здійснює контроль виборчих процесів не тільки щодо їх нормативного врегулювання відповідно до Конституції України, а й перевіряє на конституційну відповідність акти індивідуальної дії, якими призначаються окремі вибори.

У зв'язку з цим варто згадати Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 р. № 22-рп/2008 у справі № 1-41/2008 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови КМУ «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» [16]. Цим Рішенням зазначену постанову визнано неконституційною. Тобто Конституційний Суд України перевіряє правове врегулювання інших правовідносин, які охоплюють усі виборчі процеси, та забезпечує це врегулювання на відповідність Конституції України ще задовго до початку цих виборчих процесів.

Отже, Конституційний Суд України здійснює судовий контроль за виборчими процесами в Україні шляхом приведення виборчого законодавства у відповідність із Конституцією України, тобто забезпечення правового врегулювання виборчих процесів, яке є конституційним, чим забезпечує наявність одного з основних стрижнів конституційного ладу — народовладдя в Україні — через призму участі громадян у конституційних виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Рішеннями Конституційного Суду України зроблено значний внесок у розуміння правового регулювання основних засад виборів та виборчих процедур, що слугувало та слугує дотриманню і реалізації виборчих прав громадян України. Однак для забезпечення стабільності у виборчих процесах необхідно у виборчому законодавстві та процедурі конституційного контролю за цим законодавством на законодавчому рівні закріпити таке:

1) запровадити у виборчих законах приписи, за якими прийняття, внесення змін і доповнень до виборчого закону допускається не раніше як за рік до проведення відповідних виборів. Виняток може бути лише в разі створення після розгляду справи Конституційним Судом України правового вакууму щодо врегулювання виборчих відносин.

Раніше подібну норму містив Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 6 березня 1997 р., однак законодавець не переніс її до нового закону.

Встановлення обмежувального строку в один рік щодо внесення змін і доповнень до чинних законів, що регулюють порядок виборів до конституційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також

прийняття нових законів з цих питань забезпечить можливість належного конституційного контролю щодо конституційності норм, якими вносяться зміни та доповнення, чи нового закону і виключить можливість проведення будь-яких виборів на підставі можливих неконституційних положень відповідного закону;

2) у разі створення правового вакууму Конституційним Судом України після визнання положень виборчого закону неконституційними обов'язком Верховної Ради України є у встановлений строк заповнити цей вакуум відповідними законодавчими нормами, але з обов'язковим урахуванням висновків Конституційного Суду України, даних у Рішенні, яким був створений цей вакуум;

3) правове врегулювання процедури розгляду справ Конституційним Судом України щодо виборчого законодавства повинно мати особливості, за якими такі справи Конституційний Суд України повинен розглядати невідкладно. Варто заборонити розгляд таких справ у період виборчих процесів. Строки розгляду та строки подання конституційних звернень у таких справах повинно бути обмежено і визнано такими, що не підлягають поновленню.

Запропоновані механізми судового контролю за правовим врегулюванням виборчих процесів, на наш погляд, будуть свідчити про дотримання принципу гласності та відкритості виборчих процесів, передбачуваності правил проведення виборів та поведінки суб'єктів виборчого процесу, що, у свою чергу, буде свідчити про легітимізацію влади в Україні, її демократичний розвиток.

Використана література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 374.
3. *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 : зб. матеріалів наук.-практ. конф. — К. : ПЦ «Фоліант», 2005. — С. 15.
4. Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами, схвалена Виконавчою Радою Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦСЕ) 31 березня 2006 р. та рекомендована до підписання країнами — членами Асоціації // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 3(5). — С. 98–102.
5. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. — К. : Атіка, 2002. — С. 3.
6. *Кириченко Ю.* Наступний конституційний контроль за виборчим законодавством України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/politicreformandconstitutionslaw/politicalpartieselections/504-2012-03-01-16-21-09>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 р. № 8-рп/2012 (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаною виборчою системою) // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30. — Ст. 1122.

8. Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 29. — Ст. 1077.

9. *Ключковський Ю. Б.* Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? // *Вибори та демократія.* — 2012. — № 1(31). — С. 29, 31.

10. *Стрижак А. А.* *Виборче право в Україні: історія і сучасність* — К. : Логос, 2012. — 448 с.

11. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 850.

12. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 у справі № 1-50/2009 за конституційним поданням Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82. — Ст. 2793.

13. Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 р. № 3-рп/98 у справі № 13/1071-98, № 1-22/98 за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 852.

14. Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 р. № 14-рп/2009 у справі № 1-24/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України “Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради”» // Офіційний вісник України. — 2009. — № 47. — Ст. 1594.

15. Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 р. № 22-рп/2008 у справі № 1-41/2008 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України Про закупівлю послуг, пов’язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» // Офіційний вісник України. — 2008. — № 80. — Ст. 2700.