

**О. Б. Ковальчук**

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету “Львівська політехніка”,  
канд. юрид. наук, заслужений юрист України,  
доцент кафедри конституційного та міжнародного права

## **ЗАСАДИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

© Ковальчук О. Б., 2015

Дослідження комплексно розглядає засади виборчого процесу в Україні, які передбачені ЗУ “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про місцеві вибори”, розмежування понять “принципи” та “засади”, визначення загальних засад для усіх видів виборів в Україні та їх характеристика.

**Ключові слова:** вибори, виборчий процес, засади, право.

**Е. Б. Ковальчук**

## **ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Исследование посвящено комплексному рассмотрению основ избирательного процесса в Украине, которые предусмотрены ЗУ “О выборах Президента Украины”, “О выборах народных депутатов Украины”, “О местных выборах”; разграничению понятий “принципы” и “основы”, определению общих принципов для всех видов выборов в Украине и их характеристика.

**Ключевые слова:** выборы, избирательный процесс, основы, право.

**О. В. Kovalchuk**

## **THE PRINCIPLES OF THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE: CONSTITUTIONAL-LEGAL ASPECTS**

The study is devoted to a comprehensive review of the electoral process in Ukraine, stipulated by Laws of Ukraine “On elections of President of Ukraine”, “On elections of people’s deputies of Ukraine”, “On local elections”, the distinction between the concepts of principles, the definition of common principles for all types of elections in Ukraine and their characteristics.

**Key words:** elections, electoral process, principles, and law.

**Постановка проблеми.** Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 21 листопада 2000 р. визначають, що особливу увагу необхідно звертати на точність термінології під час розробки проектів законів. Визначення термінів повинно відповідати тому змісту, який у нього вкладають літературознавці, вчені та юристи, і має бути уніфікований по усьому тексту закону. Якщо термінологія обмежується лише цим законом, то дається відповідне застереження. Це питання є актуальним для чинного законодавства України загалом, оскільки, на жаль, не завжди законодавець дотримується вимог нормопроектної техніки. Адже це лише рекомендації, а Закон України “Про нормативно-правові акти” чи “Про закони та законодавчу діяльність” досі не прийнятий Верховною Радою України, норми якого були б обов’язковими до виконання. Не є винятком і виборче законодавство України, зокрема його аналіз показує, що як у

чинних, так і попередніх виборчих законах, залишається не врегульованим питання однакового розуміння та застосування термінів “принципи” та “засади” у ЗУ “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про місцеві вибори”.

**Мета роботи** – визначити на підставі порівняльного аналізу чинного виборчого законодавства України та міжнародно-правових документів загальні засади для усіх виборів в Україні, на яких повинен здійснюватись виборчий процес, формулювання поняття засад виборчого процесу та з’ясування питання доцільності уникнення вживання окремо термінів “принципи” та “засади” у виборчих законах.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти досліджуваної проблеми висвітлені у працях В. Шаповала, О. Барабаша, М. Ставнійчук, Ю. Шемшученка, І. Коліушка, В. Федоренка, О. Майданник, Ю. Барабаша, І. Зайця, А. Яковлева, В. Кравченка, В. Погорілка, М. Орзіха, М. Козюбри та ін. Думки та бачення науковців з питань засад виборчого процесу різняться, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

**Виклад основних положень.** У юридичній літературі поняття засад виборчого процесу, як правило, отожднюється із поняттям принципів виборчого права. Зокрема, принципи виборчого права розглядаються як основні засади, які визначають характер і напрями правового регулювання усього комплексу суспільних відносин, що складаються у процесі виборів [1, с. 293; 2, с. 157; 3, с. 74]. Або ж розуміють їх як основні засади демократизму, маючи керівне значення для виборів народних представників, і що ці основні засади складаються на основі фактичних відносин, які виникають в процесі формування представницьких органів... [4, с. 252; 5, с. 444].

Деякі науковці стверджують, що основні принципи виборів (загальні) – це засади, на основі яких здійснюються вибори і відповідно до змісту яких вибори можна вважати реальним волевиявленням народу, формою прямого народовладдя. Засади виборчого процесу вони розглядають як додаткові принципи виборчого процесу [6, с. 178–179].

В теорії права під принципами розуміють визначальні, вихідні положення, основні засади у будь-чому [7, с. 103–104], що принципи права являють собою нормативні узагальнення найвищого рівня, стиснуте, концентроване вираження змісту права, своєрідні згустки правової матерії, юридичні принципи у вигляді аксіом права. На рівні галузей права вони у вигляді правових засад закріплюються у кодифікованих нормативних актах [8, с. 293]. В теорії юридичного процесу принципи, що лежать в основі процесуальної діяльності, являють собою не що інше, як особливу сукупність об’єктивних і суб’єктивних засад, керівних ідей і пізнаних закономірностей, направлених на досягнення оптимальних варіантів усякої процесуальної діяльності [9, с. 153–154].

І. Шкурат наводить таке визначення принципів виборчого процесу, що це лише вимоги, обов’язковість яких не є категоричною, а дотримання їх уможливує демократичність і справедливість політичних виборів [10, с. 100].

Проблема полягає у тому, щоб позиції учених не розходились із думкою законодавця і, навпаки, а приходили до спільного, найприйнятнішого знаменника. Розмежування понять принципів виборів і засад виборчого процесу відбулось ще на підставі законів України, які на сьогоднішній день вже втратили свою чинність у зв’язку з прийняттям нових. Це ЗУ: “Про вибори Президента України” від 5 липня 1991 року; “Про вибори народних депутатів України” від 18 листопада 1993 року; “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад” від 24 лютого 1994 року; “Про вибори народних депутатів України” від 24 вересня 1997 року; “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим” від 12 лютого 1998 року та ін.

Так, у Законі України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 14 січня 1998 року ст. 1 називалася “Основні засади місцевих виборів”, тобто під засадами розуміли колишні принципи. Прийнятий 18 жовтня 2001 року Закон України “Про вибори народних депутатів України” вносив ще більшу плутанину у це питання тим, що ст. 1 називалася “Основні засади і принципи виборів народних депутатів України” і зі змісту статті не можна було чітко зрозуміти, що законодавець зараховує до засад, а що до принципів.

Таке саме розмежування знайшло своє відображення і у нових ЗУ “Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 року [11] та “Про місцеві вибори” від 14 липня 2015 року [12]. Зокрема, передбачена нова засада виборчого процесу “дотримання принципів виборчого права”, хоч сама стаття, де вони визначаються, називається “основні засади відповідних виборів”.

Отже, позиції науковців та законодавця розділились. Одні вважають, що є принципи виборчого права і принципи виборчого процесу. Інші схильні до думки, що принципи – це те саме, що засади, тому виділяють основні засади виборів і засади виборчого процесу, а ще є такі, що стверджують, що є і принципи, і засади.

Вважаємо, що для того, щоб знайти правильне вирішення цієї колізії, потрібно виходити з такого. Існує багато міжнародно-правових документів, ратифікованих Верховною Радою України, в яких зафіксовані загально визнані основні принципи (засади) виборчого права. Так, наприклад, ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 року встановлює: “Воля народу повинна бути основою влади Уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитись згідно з загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування” [13]. У ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (прийнятому 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН) записано, що кожний громадянин без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень повинен мати право і можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права під час таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців [14]. Ст. 2 Протоколу до Конвенції про захист прав і основних свобод людини із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11 від 20 березня 1952 року, проголошує: “Високі Договірні Сторони зобов’язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю таємним голосуванням на умовах, які забезпечують народу вільне виявлення своєї думки під час вибору законодавчої влади” [15]. У червні 1990 р. був прийнятий Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ, в якому говориться, що “воля народу, що висловлюється вільно і чесно в ході періодичних справжніх виборів, є основою влади і законності будь-якого уряду” [16].

Наведені міжнародно-правові стандарти носять загальний характер, вони універсальні і тому абсолютно і у всьому підходять для будь-якої демократичної держави, є важливою гарантією виборчих прав громадян у кожній країні, яка визнає себе частиною світового співтовариства. Своє закріплення вони одержали і в Розділі III “Вибори. Референдум” Конституції України, що робить їх обов’язковими для усіх видів виборів. А саме, ст. 71 Конституції України передбачає, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення [17].

Як бачимо, ні в міжнародно-правових документах, ні в Конституції України не вживається слово “принципи”. Відомо, що слово “принцип” від лат. – основа, начало, за своїм семантичним значенням тотожне українським “словам основа, засада”. Аналогічний термін вживають у польській літературі з трудового права, тобто те, що ми позначаємо терміном “принципи”, у польській мові позначають словом “засади” [18, с. 18]. На нашу думку, доцільніше було б і нам відмовитись від застосування терміна “принципи” і замінити його українським словом – “засади”. Внаслідок чого розглядати в законодавстві і юридичній літературі засади виборчого права, і так, як це вже передбачено у виборчих законах – засади виборчого процесу.

Під засадами виборчого процесу ми розуміємо основні положення, на підставі яких повинні проводитись виборчі кампанії, дотримання яких є гарантією для забезпечення реалізації засад виборчого права громадян.

Думаємо, що у майбутньому Виборчому кодексі України варто в окремих статтях визначити засади виборчого права та загальні засади виборчого процесу для усіх видів виборів, які проводяться у державі.

Усі чинні виборчі закони передбачають, що засадою виборчого процесу є “законність”, однак лише Закон України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 року [19] ставить її на

перше місце, що вважаємо доцільним. Однак засада “законності” чомусь поєднується із “заборонаю незаконного втручання будь-кого у виборчий процес”, що вважаємо зайвим, оскільки, по-перше, питання “незаконності втручання” повинно бути ще встановлене та доведене, по-друге, словосполучення “будь-кого” не повною мірою відповідає правилам нормотворчої техніки. За таких обставин, як трактувати повноваження, наприклад, Центральної виборчої комісії, яка здійснює контроль за додержанням і однакоvim застосуванням законодавства про вибори, якщо раптом хтось із суб’єктів виборчого процесу вважатиме її дії незаконним втручанням? Думаємо, що термін “законність” повністю охоплює усі ризики.

Другою засадою для усіх виборів є засада “політичного плюралізму та багатопартійності”. На конституційному рівні закріплено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної ...багатоманітності (ч. 1 ст. 15), і чітко зазначено, що політичні партії в Україні ...беруть участь у виборах (ч. 2 ст. 36). Переважно під багатопартійністю вбачають право на існування в суспільстві політичних партій з різноманітними політичними позиціями і їх право на участь у виборчих процесах, які проходять в країні під час виборів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Тому вважаємо, що термін “багатопартійність” включає і поняття “політичний плюралізм”. Виборчими законами передбачено, що право висування кандидатів належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується через політичні партії, а також шляхом самовисування.

Третьою засадою виборчого процесу у законах визначена “публічність та відкритість виборчого процесу”. Однак вважаємо доцільнішою засаду, визначену у законах, які втратили чинність, зокрема: гласність, відкритість та свобода агітації. Це означає, що підготовка і проведення усіх видів виборів здійснюється відкрито і гласно. Рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, виборчих комісій, що стосуються виборів Президента України, виборів народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів доводяться до відома громадян через засоби масової інформації, а в окремих випадках оприлюднюються іншим шляхом, передбаченим відповідним законом.

Виборчі комісії відповідно інформують громадян про свій склад, місце знаходження та режим роботи, про утворення територіальних виборчих округів і дільниць, забезпечують можливість для ознайомлення їх із списками виборців, з біографічними даними кандидатів, їх передвиборними програмами, з формою та порядком заповнення виборчих бюлетенів, сповіщають населення про підсумки голосування і результати виборів, надають іншу інформацію у випадках, передбачених законом.

Засоби масової інформації зобов’язані об’єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на усі збори і засідання, пов’язані з виборами. Виборчі комісії, органи державної влади, органи місцевого самоврядування зобов’язані надавати їм інформацію щодо підготовки і проведення виборів.

Свобода агітації полягає у тому, що передвиборна агітація може здійснюватися у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Громадяни України, політичні партії, інші об’єднання громадян, колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні, ділові та особисті якості, вести агітацію за або проти кандидатів на зборах, мітингах, у бесідах, пресі, на радіо і телебаченні тощо.

Четверта засада “рівності усіх кандидатів та рівності прав партій – суб’єктів виборчого процесу” передбачена лише у Законі України “Про вибори Президента України”, в інших законах поєднуються “свобода передвиборної агітації та рівних умов доступу кандидатів до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії, кандидати” (в Законі України “Про вибори Президента України” така засада теж наявна).

Вважаємо доцільнішим передбачити засаду “рівності можливостей для усіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії” та не акцентувати окремо увагу на партіях і окремо на кандидатах, адже кандидати представляють відповідні партії. Ця засада полягає у тому, що усім кандидатам з часу їх офіційної реєстрації надається можливість брати участь у виборчій кампанії на рівних засадах, а саме: вони мають рівне право на використання державних засобів масової інформації на

території України, рівні можливості щодо матеріально-технічного і фінансового забезпечення їх участі у виборчій кампанії з боку держави.

П'ята засада "неупередженості органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до кандидатів, партій". Тобто зазначені органи та їх посадові і службові особи не мають права показувати свою прихильність до будь-якого з кандидатів і перешкоджати у здійсненні їх прав під час проходження виборчого процесу.

**Висновки.** Враховуючи вищенаведене, можемо дійти висновку, що законодавцю під час розробки проектів законів, а особливо під час обговорення та прийняття законів, необхідно більше уваги приділяти вимогам нормопроектної техніки, зокрема чітко визначати відповідні терміни. Їх використання повинно бути логічним, послідовним та відповідати змісту.

Засадами виборчого процесу є основні положення, на підставі яких повинні проводитись виборчі кампанії, дотримання яких є гарантією для забезпечення реалізації засад виборчого права громадян. У майбутньому Виборчому кодексі України варто в окремих статтях визначити засади виборчого права та загальні засади виборчого процесу для усіх видів виборів, які проводяться в Україні. До таких засад виборчого процесу вбачаємо за доцільне зарахувати: 1) законність; 2) багатопартійність; 3) вільне і рівноправне висування кандидатів; 4) гласність; 5) відкритість; 6) свободу передвиборної агітації; 7) рівність можливостей для усіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; 8) неупередженість до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх керівників, посадових і службових осіб.

1. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: учеб. для вузов. – М.: Издательская группа "ФОРУМ"- "ИНФРА-М", 1998. – 488 с. 2. Колодій А. М., Князєв В. Г. *Виборче законодавство: аналіз та перспективи розвитку* // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1998. – № 2. – С. 156–173. 3. Тодика Ю. М., Клименко Г. Б. *Основи конституційного права України: навч. посіб.* – Х.: Фірма "Консум", 1998. – 117 с. 4. *Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера.* – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 324 с. 5. *Советское государственное право / под ред. проф. А. И. Лепешкина.* – М.: Юридическая литература, 1971. – 616 с. 6. *Конституція незалежної України: навч. посіб. / кол. авт. за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемишченка, В. О. Євдокимова.* – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. – 428 с. 7. Михайленко А. Р. *Основи государства и права.* – К.: Фемина, 1994. – 120 с. 8. Алексеев С. С. *Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования.* – М.: "Статут", 1999. – 712 с. 9. *Теория юридического процесса / под общ. ред. проф. В. М. Горшенева.* – Х.: Вища шк., 1985. – 192 с. 10. Шкурят І. *Конституційно-правові засади політичних виборів в Україні* // зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президенті України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 1. – С. 97–104. 11. Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 17 листопада 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 12. Закон України "Про місцеві вибори" від 14 липня 2015 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 13. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 14. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 15. Протокол до Конвенції про захист прав і основних свобод людини із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11 від 20 березня 1952 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 16. Документ Копенгазької наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ від 29 червня 1990 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 17. Конституція України від 28 червня 1996 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 18. Kisiielewicz A. *Prawo pracy w zarysie.* – Przemyśl, 1998. – С. 18. 19. Закон України "Про вибори Президента України" від 5 березня 1999 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.