

ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ У ГАЛУЗЕВОМУ ПРАВІ І ЗАКОНОДАВСТВІ: КОНТЕКСТ ВИБОРЧОГО ПРАВА

LEGAL CERTAINTY IN BRANCH LAW: ELECTION LAW SCOPE

Огнев'юк Г.З.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри інтелектуальної власності

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена висвітленню впливу загальноправового принципу правової визначеності на виборчий процес. Досліджується, в яких випадках цей принцип себе проявляє у виборчих відносинах, стверджується, що численні вимоги правової визначеності знаходять свій прямий вияв у відносинах, врегульованих виборчим правом. Проаналізовано зв'язок принципів правової визначеності та принципів виборчого права.

Ключові слова: правова визначеність, виборче право, принцип законності, легітимні очікування.

Статья посвящена анализу влияния общеправового принципа правовой определенности на избирательный процесс. Рассматриваются случаи проявления этого принципа в отношениях, регулируемых избирательным правом, утверждается, что такие проявления многочисленны и встречаются на различных стадиях избирательного процесса. Анализируется связь принципов правовой определенности и принципов избирательного права.

Ключевые слова: правовая определенность, избирательное право, принцип законности, легитимные ожидания.

Article is devoted to analysis of legal certainty principle in connection with election procedure. It is stated that legal certainty is a general legal principle and its elements are widely applied in election law. The connection between legal certainty and principles of the election law is shown in the article.

Key words: legal certainty, election law, legality principle, legal expectations.

Виборчий процес є важливим елементом демократичного устрою, що спрямований на формування виборчих органів і забезпечує існування представницької демократії. У виборчих відносинах прослідковується тісний зв'язок між приватним і публічним, особистим і громадянським, безпосереднім і представницьким. Із цих позицій вибори є однаково важливими як для кожного громадянина особисто, так і визначальними для держави. Вони – свідчення волі її громадян у встановленні орієнтирів подальшого розвитку. Окремі науковці навіть стверджують, що право участі у виборах представницьких органів, тобто участь у побудові демократичної держави і справедливого суспільства, є найважливішим із прав людини [6, с. 54]. Коли йдеться про права людини, немає другорядних прав, всі вони першорядні. Це тільки підкреслює значущість такого права, як право обирати і бути обраними в демократичній правовій державі. Стверджувати можна і те, що право обирати, яке досить нечасто, раз на кілька років, реалізується громадянами, має свій визначальний вплив на їх долю на роки вперед. Внаслідок цього увага до виборчого процесу як із боку державних органів, так і з боку громадських інституцій та міжнародних організацій завжди особливо пильна. В цьому контексті принципи виборчого права як певні орієнтири у виборчому процесі, мають важливе значення. Однак їх дослідження зосереджуються здебільшого на принципах організації виборчого процесу, і меншою мірою враховують здобутки загальної теорії держави і права, в той час як загальноправові принципи є, можливо, важливішими для організації і проведення виборчого процесу. Одним із таких принципів є правова визначеність.

Якщо принципи права були певною мірою досліджені в правовому юридичному доробку, то правова визначеність у галузевому праві ще не отримала серйозного комплексного монографічного аналізу [4]. Поодинокі дослідження принципу правової визначеності в контексті розгляду загальноправових принципів, зокрема верховенства права, проводили П.М. Рабінович, С.П. Погребняк, М.І. Козюбра, В.П. Синчак, О.В. Петришин, А.А. Пухтецька, Ю.І. Матвеева та інші.

Метою цієї статті є аналіз застосування принципу правової визначеності у виборчому процесі, його зв'язок із принципами виборчого права.

Виборче право як складова частина правової системи України підпорядковується загальноправовим конституційним принципам, зокрема принципу рівності, принципу верховенства права, принципу законності тощо. На зв'язок принципів виборчого права із загальноправовими вказувала Т.В. Астахова: «Принцип рівного виборчого права є проявом більш загального за значенням та змістом конституційного принципу рівності конституційних прав громадян та поширюється на реалізацію як активного, так і пасивного виборчого права [1, с. 34]. Більш розгорнуто на підтримку такої позиції висловлювався М.І. Козюбра: «Критерії правового характеру, які мають визначати вплив на вибір виборчої системи, варто, очевидно, шукати не стільки в більш-менш конкретизованих принципах виборчого права – загальності, рівності, прямих і вільних виборах, таємному голосуванні тощо, результативність дії яких є швидше похідною від обраної виборчої системи, скільки в основоположних, системостворюючих правових засадах». Однією з таких засад

відомий вчений визначає принцип правової визначеності. Принцип визначеності, вказує він, «нерідко зводиться до чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів <...> проте має набагато ширше значення; його вимоги виходять не тільки за межі ясності, несуперечливості законодавства, його послідовного і неупередженого застосування, а й за межі законодавчої, правозастосовчої практики взагалі» [2, с. 9]. З такою думкою важко не погодитись. Партикулярні, особливі для виборчого права принципи виходять з основоположних правових принципів, цей зв'язок є іманентним і постійним. Деякі з правових принципів знаходять безпосередній вияв у виборчих правовідносинах, інші набувають у виборчих правовідносинах особливостей і трансформуються у принципи, притаманні тільки виборчому праву. Однак загальноправові принципи в контексті виборчого права досліджуються поодинокі і вибірково, а наукові публікації, на жаль, не орієнтовані на потреби сучасної юридичної практики.

У дослідженні принципів виборчого права науковці зосереджуються переважно на організаційних принципах проведення виборів, що не дивно, оскільки все ще лунають заклики до зміни виборчої системи, що сприяє формуванню певної нестабільності і невизначеності. Однак, крім політичної складової частини, що, безперечно, впливає на підтримку тієї чи іншої пропозиції до зміни виборчої системи, у виборчих питаннях правовий чинник є не менш важливим, оскільки вибори забезпечують обрання представників до органів державної влади, а отже, це складова частина демократичної системи держави, невід'ємна форма демократії. Тому питання про загальноправові принципи і їхнє дотримання у виборчому праві є вкрай актуальними. Незважаючи на це, у переліку принципів виборчого права, згадуються здебільшого тільки принципи, що безпосередньо стосуються виборчого процесу, специфічні для цієї галузі права.

Визнання виборчих прав як основоположних у правовому статусі людини і громадянина притаманне усім країнам – підписантам Загальної декларації прав людини, однак реалізація цих прав і нормативне та інституційне забезпечення такої реалізації залишається внутрішнім правом держави, тісно пов'язаним із реалізацією її суверенітету. Виборчі права належать громадянам різних за політичним устроєм та формою держави країн, право обирати і бути обраним може бути реалізоване через представницькі органи влади, які у різних країнах мають особливості формування і побудови. Отже, у сфері виборчого права визначальними залишаються національні правові акти, а роль міжнародних документів у цій галузі права спрямовується до визначення основних засад, стандартів і принципів організації виборчого процесу і здійснення виборчих прав громадян.

Першою з вимог правової визначеності, що застосовується до виборчого права, є вимога законності. Відповідно до неї виборчий процес детально регулюється законодавством, зокрема це стосується:

чіткого визначення повноважень органів влади, етапності та строків проведення виборів; вимог невідкладного оприлюднення результатів виборів; прозорості виборчого процесу; участі у ньому спостерігачів; детальної регламентації правового статусу учасників виборчого процесу. Дотримання принципу законності, своєю чергою, створює перешкоди на шляху порушення інших вимог верховенства права у виборчому процесі, зокрема, протидіє таким чином перевищенню дискреційних повноважень органами влади, задіяними у виборчий процес.

Порушення вимоги законності, або недостатнє забезпечення усіх аспектів законності у виборчому процесі, ставить під загрозу досить важливий із позиції виборчого права принцип стабільності виборчого законодавства. Українське виборче законодавство мінливе, перебуває під постійним впливом політичних процесів, які за останні 10–15 років української незалежності видались досить буремними. Отже, можна говорити і про вразливість у цьому контексті принципу правової визначеності, зокрема, таких його складових частин, як стабільність і прогнозованість законодавства, своєчасне, в належний спосіб доведення до відома населення обов'язкових до виконання положень нормативних актів.

Яскраве свідчення таких порушень надає вивчення практики Європейського суду з прав людини щодо реалізації виборчих прав громадян. «Аналізуючи причини звернень до Європейського суду з прав людини необхідно зазначити, що вони були зумовлені: 1) неефективністю національного правосуддя й неможливістю захистити права людини у виборчому процесі; 2) недосконалістю національного виборчого законодавства; 3) значною кількістю порушень під час виборів як із боку їх організаторів, так і з боку виборців і кандидатів; 4) недовірою до результатів виборів внаслідок порушень» [7, с. 76]. Це узагальнення підстав звернення наведене дослідником щодо країн пострадянського простору, для яких нестабільність виборчого законодавства і залежність його від політичних інтересів стає звичною справою. Усі ці підстави так чи інакше пов'язані з порушенням принципу законності.

Законність у виборчій процедурі має містити чіткі орієнтири для громадян у реалізації їх активних і пасивних виборчих прав, а там, де законодавство не може повною мірою передбачити усіх можливих обмежень таких прав, мають бути встановлені чіткі законодавчі критерії та орієнтири. У виборчій процедурі для кандидатів, які обираються, встановлюється низка вимог, зокрема щодо зв'язку з країною, до представницьких органів якої особа обирається, через громадянство, постійне проживання чи знання державної мови, вимога щодо грошової застави для участі у виборчих перегонах, обов'язок оприлюднити інформацію щодо партійної приналежності, судимості, джерела доходів тощо. Законність таких вимог неодноразово ставилась під сумнів кандидатами у спорах проти власних держав в Європейському суді з прав людини. Однак Європейський суд демонструє достатню повагу до внутрішнього

суверенітету держави і визнає переважно законність додаткових вимог, що висуваються до таких громадян. Водночас Європейський суд чи не щоразу вказує на необхідність дотримання вимог правової визначеності у тому, щоб такі додаткові вимоги і обмеження були встановлені в належний спосіб законодавчим актом заздалегідь, оприлюднені і доведені до відома громадськості, були прогнозовані і відповідали законним очікуванням. Про необхідність дотримання вимоги визначеності згадується у рішенні «Мельниченко проти України», «Краснов і Скуратов проти Російської Федерації», «Лікурезос проти Греції», «Подкозьіна проти Латвії».

Правова визначеність, зокрема її вимоги щодо ясності і чіткості законодавчих приписів, поваги до законних очікувань особи, вимога недопустимості зворотної дії законодавства у часі, у виборчому праві має чіткий зв'язок із принципом стабільності виборчого законодавства. «Під принципом стабільності виборчого законодавства треба розуміти визначену законодавством заборону вносити зміни до виборчого законодавства протягом установленого строку до початку виборчого процесу і під час виборчого процесу», – зазначає М.І. Смокович [6, с. 498].

В одному з останніх дисертаційних досліджень на тему виборчого права Б.С. Мохончука подане таке визначення виборчої системи: «зумовлений необхідністю утвердження ідеї народовладдя процедурно-регламентаційний інститут демократії, який забезпечує трансформацію голосів виборців у місця кандидатів у представницькому органі». Це визначення максимально зосереджено на вказівці, що віддані виборцями голоси мають без будь-яких застережень бути перенесені у місця у представницькому органі. Саме таке визначення виборчої системи підкреслює необхідність визначеності у виборчих правах громадян, які, віддаючи свій голос і усвідомлюючи особливості виборчої системи, передбачають результат свого волевиявлення. Автор вважає, що з метою забезпечення правової передбачуваності у реалізації політичних прав доцільно доповнити ст. 71 Конституції України положенням, згідно з яким забороняється зміна виборчої системи протягом року до дня чергових виборів [3, с. 163–164, 169]. Крім передбачуваності, яка є очевидним проявом правової визначеності у виборчих відносинах, наведене визначення демонструє ще один аспект правової визначеності, а саме повагу до законних «легітимних очікувань». Законні очікування є частиною загального принципу правової визначеності притаманного європейському праву і виведеного з національного законодавства держав-учасниць Європейського Союзу. Цей принцип складається не тільки з вимоги дотримання законодавства органами влади, а і з вимоги дотримуватись власних обіцянок і поважати очікування, які з них випливають. Ця доктрина застосовується не тільки до загальнообов'язкових положень законодавства, а й до індивідуальних рішень органів державної влади [10, с. 27]. На думку М.І. Смоковича, норма, якою було закріплено одну зі складових частин принципу стабільності виборчого законодавства

(норма закону України «Про вибори народних депутатів України» від 07.07.2005 р. № 2777-IV, згідно з якою встановлювалась заборона на внесення змін і доповнень до законодавства про вибори народних депутатів в останні 240 днів), не була реалізована, постійно порушувалась Верховною Радою України і, зрештою, нею ж була скасована, у зв'язку з чим втратила чинність. Закріплення принципу стабільності виборчого законодавства в інших виборчих законах відсутнє [6, с. 498, 500]. Однак навіть без такого закріплення вимога стабільності виборчого законодавства і необхідність встановлення законодавчої процедури проведення виборів впливає із загальноправового принципу правової визначеності, вимоги якого поширюються і на виборчий процес.

Окрім організації виборчого процесу, правова визначеність як принцип проявляється у притягненні особи до відповідальності за порушення виборчого законодавства. У роботі І.В. Тимошенко аналізує принципи юридичної відповідальності у виборчому праві, називаючи серед таких принципів законність, обґрунтованість відповідальності, принцип доцільності відповідальності, принцип невідворотності покарання, принцип своєчасності та одноразовості відповідальності. Низка названих дослідницею принципів перекликається з вимогами правової визначеності, а значить, можна стверджувати про поширення вимог правової визначеності і на відповідальність за порушення виборчого права. Принцип законності, одноразовості юридичної відповідальності за порушення у виборчому процесі знайшов у дослідженні традиційне розуміння, згідно з яким «за одне правопорушення може бути винесене одне покарання» [8, с. 47]. Однак особливого значення у виборчому законодавстві набуває питання своєчасності юридичної відповідальності. Через швидкоплинність виборчого процесу та складність притягнення до відповідальності особи, яка перемогла у виборчому процесі, «принцип своєчасності має проявляти себе через негайне виявлення та попередження вчиненого правопорушення виборчого законодавства. Повільність у застосуванні заходів, що передбачені конкретним видом юридичної відповідальності, як правило, призводить до визнання такої відповідальності неефективною, оскільки вона сама та встановлені нею санкції втрачають свою актуальність, перестають відповідати як самому правопорушенню, так і тим соціальним умовам, за яких воно було вчинено» [8, с. 48]. Завершення виборчого процесу, обрання представників є юридичним фактом, підставою здійснення такими особами своїх повноважень, тому визначеність їх статусу беззаперечно пов'язується зі змогою здійснювати права і обов'язки, які з нього випливають. Оскарження відповідних рішень щодо обрання кандидатів створює невизначеність, оскільки вибори відбулись, але кінцевого результату виборців не має, обрані представники продовжують сперечатись щодо законності виборчого процесу і правового статусу обраних кандидатів не набуває. Така ситуація не відповідає законним очікуванням виборців і порушує процедуру

«трансформації голосів виборців у мандати представницьких органів», про що йшлося вище. Тому притягнення до юридичної відповідальності за порушення виборчих прав вимагає оперативності і своєчасності, що кореспондує вимогам стабільності та законних очікувань – складників принципу правової визначеності. До того ж такі дії можуть привести до відміни рішення щодо обрання представників, скасування виборів, що створює загрозу для вимоги правової визначеності – заборони зворотної дії закону у часі, оскільки рішення, прийняті представниками, на підставі пізніше скасованого мандату є неправомірними, а відповідне рішення можна кваліфікувати як ретроспективне у часі. Про недопустимість такого порушення принципу правової визначеності зазначає Т. Фурлей: «Зворотна дія не відповідає принципу правової визначеності, щонайменше у кримінальному праві (відповідно до ст. 7 СКПЛ), оскільки особи мають знати наслідки своєї поведінки; але також і в цивільному та адміністративному праві, оскільки це може впливати на права і законні інтереси» [9, с. 14].

Один із прикладів порушення принципу правової визначеності у виборчому процесі наводить К.О. Павшук: після оголошення результатів голосування по одномандатних виборчих округах під час виборів народних депутатів України було оскаржене

до суду рішення про обрання народними депутатами 2 громадян. Розгляд скарги у судових інстанціях закінчився винесенням Постанови Вищого адміністративного суду України № П/800/99/13 від 08.02.2013 р., згідно з якою визнано недостовірними результати голосування в оскаржуваних округах. Крім того, вказується, що звернення до суду відбулось через чотири місяці від дня голосування. Автор наголошує, що цим рішенням порушується принцип правової визначеності через те, що на момент винесення рішення народні депутати склали присягу, а, отже, приступили до виконання своїх депутатських повноважень [5, с. 163]. Отже, це рішення, хоч і набрало законної сили, фактично ним відбулось врегулювання відносин заднім числом. Фактично мала місце зворотна дія у часі рішення щодо обрання народним депутатом України.

Виборче право характеризується особливими принципами, властивими саме цій галузі, при цьому сформульоване твердження про взаємозв'язок процедурних вимог, що висуваються до організації і проведення виборчого процесу, і принципу правової визначеності. Його дотримання у виборчому праві спрямовується на забезпечення прав і свобод громадян – учасників виборчого процесу. В цьому контексті принцип правової визначеності є обов'язковим до виконання і дотримання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Астахова Т.В. Принципи виборчого права України конституційно-правова теорія та практика. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Випуск 65. С. 31–39.
2. Козюбра М.І. Дотримання вимог верховенства права – запорука забезпечення виборчих прав громадян та потреб суспільства. Виборче право України в контексті європейських демократичних стандартів: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 26–27 травня 2016 р.). Київ: Видавничий дім «Стилос». 2016. С. 7–13.
3. Мохончук Б.С. Виборча система України як конституційно-правовий інститут: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02. Харків, 2017. 201 с.
4. Оніщенко Н.М. Змістовно-функціональні характеристики права (витоки, постулати, принципи, функції). Правова держава: щорічник наукових праць. 2010. Випуск 21. С. 53–58
5. Павшук К.О. До питання про умови реалізації принципів виборчого права та можливості оскарження їх порушень. Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Додоренка. 2017. № 1(77). С. 157–167.
6. Смокович М.І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 576 с.
7. Юрійчук Є.П. Рішення Європейського суду з прав людини як критерій зовнішньополітичної електоральної легітимації влади на пострадянському просторі. Вісник Центральної виборчої комісії. 2011. № 2 (21). С. 76.
8. Тимошенко І.В. Принципи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2011. № 1(4). С. 45–49.
9. Фурлей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. Київ. 2015. 128 с.
10. Rule of Law checklist / Venice Comossion of the Council of Europe. Venice 11–12 of March 2016. URL: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf