

ДО ПРОБЛЕМ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ДОТРИМАННЯ СТАДІЙ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

ON THE ISSUE OF DEFINING AND FOLLOWING THE ELECTION PROCESS STAGES

Поспєлова І.М.,

аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

У статті здійснено дослідження виборчого процесу в Україні з урахуванням основних етапів в залежності від виду виборів. Проаналізовано основні наукові погляди щодо визначення понять «стадія», «етап» виборчого процесу. З урахуванням практики проведення останніх виборчих кампаній визначено основні причини порушення принципу юридичної визначеності та порушення логічної послідовності законодавчо визначених стадій виборчого процесу.

Ключові слова: виборчий процес, передвиборна агітація, етап виборчого процесу, стадія виборчого процесу, принцип юридичної визначеності.

В статье осуществлено исследование избирательного процесса в Украине с учетом основных этапов в зависимости от вида выборов. Проанализированы основные научные взгляды относительно определения понятий «стадия», «этап» избирательного процесса. С учетом практики проведения последних избирательных кампаний определены основные причины нарушения принципа юридической определенности и нарушения логической последовательности законодательно определенных стадий избирательного процесса.

Ключевые слова: избирательный процесс, предвыборная агитация, этап избирательного процесса, стадия избирательного процесса, принцип юридической определенности.

The article investigates the election process in Ukraine, taking into account their main phases, depending on the election type. The author analyses the basic scientific views on defining the issues of «stage» and phase of the election process. Considering the practice of the latest election campaign, the research determines the main reasons for the violation of the principle of legal certainty and the breach of logical consequence of the identified election process stages.

Key words: election process, electioneering, election process phase, election process stage, principle of legal certainty.

Актуальність теми. Конституція України як Основний Закон суспільства та держави встановлює, що народ України як носій суверенітету і єдине джерело влади має безумовне і пріоритетне право на здійснення публічної влади безпосередньо та через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Однією з основних форм безпосередньої демократії, за допомоги якого реалізується народне волевиявлення, є вибори. На сучасному етапі державотворення та правотворення в Україні порядок організації та проведення виборів регулюється низкою законодавчих актів, які, в свою чергу, досить часто змінюються та доповнюються законодавцем, особливо під час виборчого процесу. Водночас слід акцентувати увагу на тому, що окремі аспекти нормативного забезпечення виборчого процесу та його стадій потребують істотного вдосконалення.

Слід зазначити, що незважаючи на значну увагу науковців-конституціоналістів, політологів, політиків до інституту виборів в цілому, дослідження стадій виборчого процесу не втрачає своєї актуальності. Проблеми виборчого права досліджували, зокрема, Ф. Веніславський, Ю. Ключковський, В. Колісник, В. Кравченко, О. Кутафін, В. Маклаков, В. Погорілко, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Шаповал, Н. Шулькіна, В. Яворський та багато інших. В основному увага науковців зосереджується на дослідженні поняття «виборче право» та його принципів, правового регулювання виборів тощо. Однак комплексних наукових досліджень стадій виборчого процесу та дотримання їх послідовності і строків, теоретичних та практичних проблем їх реалізації не проводилось.

Метою статті є спроба заповнити певну прогалину в дослідженні основних стадій виборчого процесу та проведення аналізу проблематики дотримання логічності та послідовності законодавчо закріплених стадій в залежності від виду виборів, які проводяться в державі.

Виклад основного матеріалу. Цілком очевидно, що одним із проявів прямого народовладдя є вибори. Поняття «вибори» розглядається як процес, у результаті якого певна спільність людей, частково організоване у політичне об'єднання, шляхом голосування формує державний орган

чи заповнює вакантну виборчу посаду. Утворені в результаті виборів органи або обрані посадові особи набувають права під час виконання своїх функцій виступати від імені певної спільноти людей і наділяються повноваженнями приймати загальнообов'язкові рішення. Для детального дослідження виборів як процесу формування представницьких органів та обрання посадових осіб в Україні треба розмежовувати окремі види виборів, зокрема, вибори Президента України, вибори народних депутатів України, вибори депутатів Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [1, с. 73].

Необхідно констатувати, що найважливішою частиною організації та проведення виборів є виборчий процес як різновид установчого процесу. В теорії конституційного права існують неоднозначні підходи щодо тлумачення поняття «виборчий процес», що зумовлює різні точки зору щодо складу його елементів, їх обсяг, взаємозв'язок і взаємовплив. Лише детальний аналіз змісту категорії «виборчий процес» надасть можливість об'єктивного дослідження його основних стадій, етапів.

В науці конституційного права існують різні дефініції щодо поняття виборчого процесу. Зокрема, на думку професора В.Ф. Погорілко, виборчий процес – це система врегульованих Конституцією й законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації й проведення виборів у державі [2, с. 157]. В.В. Кравченко зазначає, що виборчий процес – це урегульована правовими та іншими соціальними нормами діяльність органів, організацій, окремих громадян, їхніх колективів та груп по підготовці та проведенню виборів у представницькі та інші виборні органи державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 120].

На думку В.П. Журавльова, виборчий процес – це регламентована виборчим правом послідовна діяльність суб'єктів виборчих правовідносин – громадян в статусі виборців і кандидатів, виборчих комісій, органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських об'єднань, засобів масової інформації та інших учасників виборчого процесу з передачі або отримання влади шляхом проведення виборів [4, с. 67].

Виборчий процес також розглядається науковцями як діяльність, яка здійснюється в певній, чітко визначеній виборчим законодавством послідовності та складається з кількох стадій (етапів).

На нашу думку, для більш детального вивчення теоретичних аспектів щодо визначення понять «стадія», «етап», «період», «процедура» та їхнього співвідношення між собою доцільно розглядати різні погляди вчених.

Виборчий процес в Україні включає встановлену законом сукупність стадій, що складаються з конкретних виборчих процедур і виборчих дій.

Стадії виборчого процесу поряд з іншими його елементами відіграють стрижневу, інтегруючу роль. За ними будуються в різних комбінаціях такі елементи виборчого процесу, як принципи виборчого права, права і обов'язки учасників виборчого процесу тощо [5, с. 113].

Між тим, аналіз чинного законодавства про вибори показує, що єдиного підходу до визначення поняття стадії виборчого процесу, їх кількості і найменування не вироблено. Крім того, наявні на цей рахунок у науковій літературі судження концептуально різняться [6, с. 32–35; 7, с. 16–17].

Видається, що багато в чому така позиція продиктована відсутністю чітких і універсальних критеріїв виокремлення стадій виборчого процесу та безпосереднє розмежування вказаних критеріїв один від одного. У свою чергу, у цієї проблеми є і не настільки очевидний, хоча і більш глибокий аспект. У сучасній науковій літературі недостатньо розроблена загальна теорія виборчого процесу. Багато років його не виділяли в самостійний вид юридичного процесу, а можливість використання процесуальної форми традиційно розглядали лише стосовно діяльності юрисдикційних органів держави, в плані вирішення ними правових спорів і розглядів справ про правопорушення та злочини [8, с. 154].

Під стадією виборчого процесу в юридичній літературі маються на увазі етапи організації й проведення виборів, у рамках яких здійснюються передбачені законом виборчі дії та процедури, що забезпечують реалізацію виборчих прав громадян, інших учасників виборів, цілісність, завершеність і легітимність цього процесу при формуванні представницького органу, обранні посадової особи [9, с. 20–21].

Поряд з цим стадії виборчого процесу також розглядають як етапи організації і проведення виборів, в межах яких здійснюються передбачені законом виборчі дії, а також виборчі процедури, що забезпечують реалізацію виборчих прав громадян та інших учасників виборів, цілісність, завершеність і легітимність виборчого процесу при формуванні представницького органу публічної влади. Лише сукупність юридично необхідних процедур і дій, стадій як елементів виборчого процесу може забезпечити конституційно-правову легітимність виборів [10, с. 154].

Основними критеріями виділення структурних елементів (стадій) виборчого процесу та відмежування їх один від одного виступають наступні ознаки:

1) функціональне призначення кожної стадії, яке полягає «у забезпеченні послідовного в часі і поетапного за змістом виконання різноманітних виборчих дій і процедур»;

2) кожна стадія має свої специфічні цілі, які є специфічними по відношенню до загальної мети виборчого процесу – належної реалізації виборчих прав громадян і надання виборів легітимного характеру;

3) кожна стадія має темпоральну (часову) визначеність, тобто – початок і кінець. Специфіка виборчого процесу полягає в тому, що допускається поєднання його стадій у часі;

4) всі стадії виборчого процесу взаємопов'язані між собою і скомбіновані в певній структурно-логічній послідовності. Кожна попередня стадія є підготовкою для наступної, а відсутність хоча б однієї стадії може повністю деформувати весь процес виборів [11, с. 261].

Здійснюючи дослідження підходів до класифікації стадій виборчого процесу за змістом і кількістю, можна зробити висновок, що кожна стадія виборчого процесу складається з відповідної кількості етапів, а етапи – з елементарних дій. За основу взято поділ стадій виборчого процесу, запропонований Л.В. Брониславським, який виділяє чотири самостійні стадії: підготовчу, основну, агітаційну і заключну.

До підготовчої стадії виборчого процесу відносять етапи, пов'язані з підготовкою до дня проведення виборів: призначення дати виборів або оголошення про початок виборчого процесу, утворення виборчих округів, утворення виборчих дільниць, утворення виборчих комісій, складання списків виборців. Саме на основній стадії виборчого процесу визначається коло осіб, з числа яких обиратиметься майбутній Президент України, народні депутати України, депутати та голови сільських, селищних та місцевих рад, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим [12, с. 66].

В подальшому, в залежності від виду виборів, основна стадія виборчого процесу матиме свої специфічні етапи. Якщо це вибори Президента України, то основна стадія складатиметься з наступних етапів: висування претендентів на кандидата, внесення ними грошової застави, реєстрація кандидатів, реєстрація кандидатів у Президенти України, реєстрація довірених осіб та офіційних спостерігачів кандидатів у Президенти.

Якщо мають місце вибори народних депутатів України, то це такі етапи: висування кандидатів у народні депутати, внесення ними грошової застави, реєстрація кандидатів у депутати в одномандатних мажоритарних виборчих округах та списків кандидатів у депутати в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, довірених осіб кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі, офіційних спостерігачів від партій, кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів від іноземних держав, громадських та міжнародних організацій.

Під час проведення місцевих виборів основна стадія складатиметься з таких етапів: висування кандидатів у депутати та на посади голів сільських, селищних, міських рад; реєстрація кандидатів у депутати та на посади голів сільських, селищних, міських рад; реєстрація довірених осіб кандидатів та уповноважених осіб місцевих осередків політичних партій, офіційних спостерігачів від партій, кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів від іноземних держав, громадських та міжнародних організацій.

Агітаційна стадія складається з сукупності заходів, що забезпечують ознайомлення виборців з кандидатами, їхніми передвиборними програмами, можливість їхнього обговорення і проведення передвиборної агітації [12, с. 68]. Передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного кандидата. Виходячи з аналізу основних форм ведення передвиборної агітації, питання розмежування понять «суб'єкти виборчого процесу» та «учасники виборчого процесу», треба розмежовувати такі два поняття, як «агітація за іншого» і «агітація за себе». Також треба зауважити, що в останній час прийняті виборчі закони достатньо жорстко регламентують порядок проведення агітації та максимально унеможливають використання так званого «адміністративного ресурсу». Введення таких норм, зокрема, ст. 68 і 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ст. 56 Закону України «Про вибори Президента України», ст. 60 Закону України «Про місцеві вибори», свідчить про стрімке зростання політичної свідомості в Україні та готовність проводити демократичні, відкриті та чесні вибори до владних органів.

На наш погляд, треба значно посилити відповідальність за порушення виборчих законів, що, в свою чергу, дасть можливість, з одного боку, поставити всіх кандидатів у рівні умови, а з іншого – наблизити практичний вибор-

чий процес до задекларованих засад законності та рівності учасників цього процесу.

Заключна стадія виборчого процесу складається із завершальних етапів: голосування, підрахунок голосів дільничними виборчими комісіями, встановлення підсумків голосування відповідними виборчими комісіями, встановлення та оголошення результатів виборів, реєстрація обраних кандидатів, а у передбачених законом випадках – проведення повторного голосування, призначення повторних виборів.

Обрання представників та формування складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, згідно вимог Конституції України, здійснюється виключно шляхом проведення виборів.

Відповідно до Конституції України, Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Закону України «Про вибори народних депутатів України», чинність представницького мандата та виникнення і наявність повноважень народного депутата України пов'язують з попереднім набуттям статусу особи, що визнана та була зареєстрована обраною народним депутатом.

Тобто статус та повноваження народного депутата є похідним від законності обрання особи народним депутатом, така правова позиція знайшла своє відображення у рішенні Європейського суду з прав людини за скаргою кандидатів у народні депутати України П. Балогі та О. Домбровського.

Таким чином, аналіз вищезазначених законодавчих норм дає підстави вважати, що особа може бути визнана такою, що позбавлена статусу та повноважень народного депутата України за умови визнання нелегітимним одного з етапів виборчого процесу.

Відповідно до ч. 5 ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України», виборчий процес включає такі етапи:

- 1) висування кандидатів у депутати;
- 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
- 3) реєстрація кандидатів у депутати;
- 4) проведення передвиборчої агітації;
- 5) утворення спеціальних дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- 6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 7) голосування;
- 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
- 9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;
- 10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій [13].

Поряд з цим, відповідно до приписів ст. 2 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», комісія, згідно своїх повноважень, забезпечує дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого та референтного процесів, реалізацію виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі, однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України. При цьому Комісія будує свою діяльність на принципах верховенства права, законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості і публічності [14].

Ч. 1 ст. 8 Конституції України встановлює, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. На підготовчій стадії суб'єктами виборчого процесу, зокрема Центральною виборчою комісією, може здійснюватися систематичне порушення принципу юридичної визначеності як складової частини принципу верховенства права,

що проявляється, зокрема, у постійній необґрунтованій зміні механізмів правового регулювання відповідних відносин підзаконними актами Комісії за умови, коли не змінювались норми закону.

Також слід зауважити, що законодавство про вибори не включає до етапів виборчого процесу можливий другий тур голосування та проведення повторних виборів, хоча і передбачає можливість і порядок їх проведення. Зрозуміло, що проведення другого туру голосування стосується тільки виборів Президента України, але таке законодавче закріплення є уніфікованим стосовно всього виборчого законодавства. Також при можливості застосування цих двох процедур охоплюється досягнення однієї правової мети, на яку націлений виборчий процес – це формування органів державної та місцевої влади. Тому необхідним є включення цих процедур до переліку етапів виборчого процесу до відповідних законів. Будь-яка стадія виборчого процесу повинна виконуватись у певних термінах і послідовно змінювати одна одну, оскільки недотримання послідовності та процесуальних строків в подальшому оцінюється як підстава для визнання недійсним самого виборчого процесу. Про початок і закінчення виборчого процесу оголошує Центральна виборча комісія України, про що здійснюється закріплення у відповідних постановах цієї комісії. Взагалі перед оголошенням початку виборчого процесу державним органам і вищим посадовим особам надається ряд вказівок про вжиття ними заходів щодо забезпечення реалізації прав громадян, принципів демократичного суспільства, відкритості і прозорості у виборчому процесі.

Внаслідок протиправних дій суб'єктів виборчого процесу, що забезпечують реалізацію суб'єктивного виборчого права, певна стадія втрачає свою змістовну завантаженість і мету, на яку вона спрямована, а отже, не тягне за собою необхідного правового наслідку. Таким чином, при умові порушення принципу послідовності та взаємозамінності стадій виборчого процесу виявляється неможливим встановлення результатів реального волевиявлення громадян, оскільки невідомо, який фактичний рівень впливу на електорат.

Важливим фактором в процесі демократичної трансформації українського суспільства є правова регламентація виборчого процесу як пріоритетної форми безпосередньої демократії в Україні, визначення його основних засад, на підставі яких мають проводитися виборчі кампанії. Дотримання основних засад і принципів виборчого процесу є гарантією забезпечення здійснення всіх необхідних виборчих процедур та дій, як невід'ємних складових стадій (етапів) виборчого процесу.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного та з урахуванням загальноновизнаних принципів виборчого процесу можна виділити наступні причини недотримання послідовності здійснення або реалізації стадій виборчого процесу: по-перше, систематичне порушення суб'єктами виборчого процесу, які забезпечують реалізацію суб'єктивного виборчого права, принципу юридичної визначеності через постійні зміни механізмів юридичної регламентації відповідних відносин на рівні підзаконних актів без будь-яких на це підстав, що можуть бути викликані виключно на рівні закону; по-друге, зміна упродовж підготовчої стадії виборчого процесу без будь-яких законних підстав системи правового регулювання відповідних відносин, встановлюючи інші правила, що, безумовно, порушує принцип юридичної визначеності.

На нашу думку, така ситуація викликає необхідність відповідного законодавчого закріплення при умові створення єдиного кодифікованого нормативно-правового акту, структура якого б відповідала кількості стадій виборчого процесу України з урахуванням особливостей кожного з видів виборів. Таке положення сприятиме стабілізації законодавчого забезпечення та організації виборчого процесу в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шкурят І.В. Особливості виборчого процесу в Україні / І.В. Шкурят // Розвиток демократії в Україні : матеріали міжн. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000).
2. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. / Конституційне право України : [підручник] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Наук. думка ; Прецедент, 2006. – 338 с.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, – 2000. – 320 с.
4. Журавлев В.П. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в избирательном процессе в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. / В.П. Журавлев. – Санкт-Петербург, 2002. – 246 с.
5. Серков С.В., Серков В.А. К вопросу о понятии о голосовании и его роли в избирательном процессе Российской Федерации / С.В. Серков, В.А. Серков // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе : Мастер. Всерос. науч.-практ. конф. – Тюмень : Вектор Бук, 2007. – С.108–117.
6. Хрусталеv Е.Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии / Е.Н. Хрусталеv // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 32–35.
7. Кукушкин М.И., Югов А.А. Понятие и структура избирательного процесса / М.И. Кукушкин, А.А. Югов // Выборы и референдумы. – 1998. – № 1. – С. 16–17.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 1 / Ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 672 с.
9. Дмитрієв Ю.А., Ісраєлян В.Б. Виборче право : [посібник] / Ю.А. Дмитрієв, В.Б. Ісраєлян. – М. : Юстицінформ, 2008. – 311 с.
10. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В.Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
11. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : [учебник для вузов] / Отв. ред. д. ю. н. А.В. Иванченко. – М. : НОРМА, 1999. – 856 с.
12. Бориславський Л.В. Державотворчий процес в Україні / Л.В. Бориславський // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали ІІІ регіональної наукової конференції (лютий 1997 р.) – Л. : ЛДУ, 1997. – С. 66–68.
13. Про вибори народних депутатів : Закон України від 17.10.2011 р. № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
14. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 73.