

УДК 342.81

ПОНЯТТЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Погорілко В.Ф., д.ю.н., професор, *Чижиговський В.С., аспірант

*Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,
Запорізький державний університет

Інститут виборів – один з головних інститутів законодавства демократичної держави. Через вибори громадяни реалізують своє волевиявлення і здійснюють функцію утворення загальнодержавних органів та органів місцевого самоврядування, через функціонування яких, у свою чергу, реалізується представницька демократія. За допомогою виборів здійснюється механізм узгодження інтересів різних соціальних груп та політичних сил, без якого сьогодні не можливий консенсус інтересів управління багатонаціональної держави. Таким чином, вибори можна охарактеризувати як процес утворення органів державного і місцевого управління, тобто визначити вибори саме як процес, або активну дію. Оскільки цей процес санкціонований державою через нормативні акти, то він, безперечно, є юридичним. І перш ніж перейти до характеристики виборчого процесу, слід звернути увагу на те, якими характеристиками наділений юридичний процес, як більш загальне поняття.

По-перше, такий процес є юридичним вираженням державно-владної діяльності. У зв'язку з цим, він не може існувати і прогресувати без належних суб'єктів органів державної і місцевої влади. У свою чергу, для цих суб'єктів процесуальна форма є безперечною умовою реалізації наданих їм повноважень для можливості вирішення конкретних справ, що складає основний осяг їхньої практичної діяльності.

По-друге, процес відображає динаміку діяльності державних та місцевих органів влади, і тому, йому властиві певні етапи, що послідовно змінюються один одним, в межах яких повинні бути здійснені необхідні процесуальні дії.

По-третє, особливістю цього процесу є те, що як юридична дія він спрямований на досягнення визначеного правового ефекту, оскільки соціальне призначення процесу – забезпечити реалізацію норм державного законодавства.

По-четверте, процес є юридичною діяльністю, і тому, йому властиве соціально-правове регулювання з усіх боків, яке може досягатися за допомогою особливих процесуальних норм, що передбачають детальне регулювання дій всіх його учасників[1].

Однією з основних диференціацій юридичного процесу є розділ його на види в залежності від галузевих його проявів, тобто він може бути цивільним, кримінальним, адміністративним, конституційним та іншим. Це означає, що процесуальна форма є виразником матеріальних норм певних галузей права. Значення процесуальних елементів для норм конституційного права заключається в тому, що вони, по-перше, встановлюють процесуальні форми здійснення народовладдя – процедуру виборів, діяльність представницьких закладів і таке інше; по-друге, закріплюють певний порядок діяльності вповноважених суб'єктів, націлений на вирішення конкретних державно-правових ситуацій; по-третє, наділяють державно-правові відносини загальнообов'язковим характером; по-четверте, створюють юридичні підстави для дотримання прав та інтересів учасників правозастосовчої діяльності; по-п'яте, передбачають порядок реалізації громадянами конституційних прав і обов'язків; в-шостих, вони є необхідною умовою укріплення законності у сфері державно-правових відносин[2]. Згідно з цим, можна зробити висновок про автоматичну відповідальність кожної регулятивної галузі матеріального права своєму специфічному виду процесуальної діяльності.

Таким чином, юридичний процес в конституційному праві дозволяє акцентувати увагу на механізмі дії норм, регулюючих законодавчий процес, процедуру проведення виборів та референдумів, участі різних суб'єктів у політичному процесі[3]. Відповідно до цього, виборчий процес виступає як самостійна юридична форма відповідного комплексу державно-правових відносин, що обслуговують підготовку і проведення виборів. Так чи інакше, але розкриття поняття виборчого процесу нерозривно пов'язане з юридичним процесом організації і проведення виборів. Саме тому, виборчий процес можна визначити як технологічну інфраструктуру і форму реалізації конституційних принципів організації виборів та забезпечення виборчих прав людини і громадянина в межах, передбаченого законом комплексу виборчих дій та процедур, що забезпечують реалізацію політичного права громадян обирати і бути обраними до

органів державної влади та місцевого самоврядування[4]. Це є розширеним тлумаченням поняття виборчого процесу, а законотворчі українського виборчого законодавства зупинилися на менш розширеному понятті виборчого процесу, і визначили його як “здійснення суб’єктами, визначеними статтею 11 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом”[5](мова йде про Закон України “Про вибори народних депутатів України”). Таким чином, цей Закон пов’язує реалізацію виборчого процесу із здійсненням певних виборчих процедур. Тепер слід звернути увагу на питання, яким саме чином співвідносяться поняття виборчого процесу і виборчої процедури. Із цього приводу, ряд правознавців дотримуються думки про те, що виборчий процес протиставляється виборчій процедурі, оскільки виборчий процес лише гарантує і забезпечує захист виборчих правовідносин, а виборча процедура, безпосередньо встановлює порядок організації і проведення виборів.

Із цього приводу існує також інша думка, згідно з якою виборчий процес існує як система правовідносин, що забезпечують, у встановленій послідовності, динаміку виборчих кампаній. Таким чином, процедура і процес пов’язані з підготовкою і проведенням виборів, хоча й виконують різні функції в механізмі правового регулювання виборчих кампаній, тобто це є два паралельно існуючі поняття, що не виключають одне одне.

Також існує третя думка на це питання, яка синтезує попередні дві, і якої дотримуються українські законотворці, згідно з якою, виборчий процес є більш ширшим поняттям ніж поняття виборчої процедури, а також, поряд з нею включає, діяльність суб’єктів, направлену на реалізацію приписів виборчого законодавства, і легітимність цієї діяльності.

Таким чином, виборчий процес реалізується через проведення таких процедур: 1) складання списків виборців; 2) утворення одномандатних округів; 3) утворення виборчих комісій; 4) висування та реєстрація кандидатів у депутати, включених до списків партій або блоків, у багатомандатному окрузі та кандидатів у депутати в одномандатних округах; 5) проведення передвиборної агітації; 6) голосування; 7) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів; 8) реєстрація обраних депутатів[6]. Ці процедури, або їх також можна назвати етапами виборчого процесу, включають в себе комплекс виборчих дій, направлених на досягнення певної мети в масштабах однієї процедури або етапу організації та проведення виборів.

Також слід зауважити, що виборчий Закон України до етапів виборчого процесу не включає можливий другий тур голосування та проведення повторних виборів, хоча і передбачає можливість і порядок їх проведення. Зрозуміло, що проведення другого туру голосування стосується лише виборів Президента України, але положення цього Закону, які стосуються поняття виборчого процесу, є уніфікованими, стосовно всього виборчого законодавства. Також, можливістю 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 в Законі.

Виборчі процедури повинні виконуватись у певних термінах і послідовно змінювати одна одну. Про початок і закінчення виборчого процесу оголошує Центральна виборча комісія України, про що закріплюється у відповідних постановках 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. Тобто, в країні офіційно встановлюється стан, що забезпечує можливість реалізації всіх виборчих процедур. Можна сказати, що держава через свої органи і через нормування, створює всі необхідні умови для забезпечення реалізації принципів виборчого процесу, до яких відносяться такі: 1) принцип законності та заборони незаконного втручання будь-кого у виборчий процес; 2) принцип політичного плюралізму або багатопартійності; 3) принцип гласності та відкритості виборчого процесу; 4) рівності прав партій або блоків; 5) рівність всіх кандидатів у депутати; 6) свобода передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації; 7) неупередженості до партій, кандидатів у депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та керівників підприємств, установ та організацій[7]. Реалізація принципів є головною саме тому, що будь-який принцип – це підстава, на якій базується можливість реалізації всіх елементів будь-якого процесу, тобто гарантованість принципів виборчого процесу і їх повна реалізація самі собою створюють можливість здійснення всіх процедур цього процесу.

Однією з головних складових частин виборчого процесу є його суб’єктний склад, оскільки головним елементом будь-яких відносин є суб’єкти, які вступають в ці відносини, а права і обов’язки цих суб’єктів складають лише їх зміст. Таким же чином складаються справи і з виборчими відносинами – компетенція суб’єктів, виборчі етапи та процедури складають лише зміст таких відносин, а його реалізація можлива лише через дії суб’єктів цих відносин.

Статус суб’єктів виборчих відносин передбачає: по-перше, наявність у них процесуальних прав і обов’язків, а, по-друге, юридичну зумовленість їхньої реалізації через виборчі дії, етапи або процедури.

Згідно з цим, можна зробити висновок, що процесуальні права і обов'язки мають різний характер, та їхні носії виконують різні функції в цих відносинах, а це вказує на можливість диференсації, відповідно до якої суб'єкти виборчого процесу поділяються на нормовстановлюючих учасників, ініціаторів, організаторів, безпосередніх учасників, гарантів та інших учасників виборчого процесу[8]. Але ця диференсація не є суворою, тобто учасники тієї чи іншої групи, відповідно до реалізації своїх виборчих обов'язків, можуть переходити з однієї групи в іншу. Наприклад, Президент України в процесі підготовки виборів виступає гарантом законності їх проведення, а в процесі голосування виступає безпосереднім учасником виборчого процесу.

Українське законодавство про вибори депутатів встановило такий перелік суб'єктів виборчого процесу: 1) громадяни України, які мають право голосу, тобто виборці; 2) виборчі комісії, утворені згідно законодавства; 3) кандидати у депутати, зареєстровані згідно законодавства; 4) партії та блоки, які висунули кандидатів у депутати; 5) органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 6) офіційні спостерігачі від партій та блоків – суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, від іноземних держав і міжнародних організацій[9]. Цей перелік є вичерпним, але в ньому є певні прогалини, що стосуються включення до цього списку посадових осіб, посилення на яких, просліджується у всьому Законі, який, при цьому, не визнає їх суб'єктами виборчого процесу, а це може призвести до певних труднощів при реалізації положень цієї статті. Тому, пункт 4 статті 11 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, необхідно доповнити словами – “в особі їх посадових і службових осіб”, оскільки, саме ці особи виконують функції органів державної і місцевої влади.

Реалізація виборчого процесу нерозривно пов'язана з використанням інформаційного простору, оскільки під час підготовки і проведення виборів між суб'єктами виборчих правовідносин здійснюється постійний обмін інформацією. Недарма, українське законодавство про вибори депутатів, з усіх принципів виборчого процесу, свою перевагу віддає саме його принципу гласності і відкритості. Це зроблено саме тому, що інформаційний ринок повинен бути врегульований державою, особливо в наш час, коли з розвитком засобів масової інформації (далі ЗМІ) і збільшенням їх кількості та свободи, з розвитком міжнародної мережі “Інтернет”, на споживачів цієї інформації, надходить досить великий її обсяг, більша частина якого носить скривджений характер і відноситься до рівня чуток. Це тягне за собою маніпулювання думками виборців, що, у свою чергу, призводить до помилок в їх виборі. Для того, щоб запобігти цьому, державою гарантовано гласність і відкритість виборчого процесу, тобто зобов'язання органів державної та місцевої влади, їх посадових та службових осіб, які займаються організацією виборчого процесу, інформувати громадян про хід цього процесу, і без перешкод надавати будь-яку інформацію, пов'язану з ним. Сюди входить інформація про склад, місцезнаходження та режим роботи виборчих комісій, про утворення одномандатних округів і виборчих дільниць, про основні права виборців, у тому числі про право оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових та службових осіб цих органів, які обмежують їхні виборчі права, забезпечують можливість для ознайомлення їх зі списками виборців, із виборчими списками партій, блоків, з передвиборними програмами партій та блоків, відомостями про кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, з порядком заповнення виборчих бюлетенів, сповіщають населення про підсумки голосування і результати виборів депутатів та інша інформація.

На всіх етапах виборчого процесу, особливо під час передвиборної агітації, рівень впливу на електорат із боку ЗМІ стає досить значним. ЗМІ в цьому випадку виступають певним посередником при обміні інформації між суб'єктами виборчих відносин, а особливо між організаторами виборів та виборцями. При цьому, Закон зобов'язує ЗМІ об'єктивно висвітлювати інформацію щодо підготовки та проведення виборів. Цим самим, Закон стимулює потік інформації і визначає об'єктивність єдиним критерієм її оцінки. Але це все на Україні є тільки задекларованим і, поки що, не має реального механізму реалізації. Про це свідчить досвід минулих березневих парламентських виборів. А якщо це так, то утворюється ще одна проблема, яку слід вивчати і вирішувати. Це є в наших інтересах, тому що “хто володіє інформацією, той володіє світом”, особливо, якщо вона об'єктивна, і цю позицію повинні зайняти ми – виборці.

Таким чином, ми розглянули поняття виборчого процесу та зробили загальну характеристику його елементів, і встановили, що при цьому виникає багато проблем і спірних питань, дослідження яких та розробка, на цій підставі, реальних моделей правового регулювання виборчих правовідносин, покращить хід виборчого процесу і підвищить ефективність виборів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура. - М., 1976. – С.44.
2. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. – М., 1976. - С.62.

3. Богданова Н.А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. – 1994. - №7. – С.17.
4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М.,1999. – С. 255-256.
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Голос України. - 6 листопада 2001 року. - №№ 205-206, - ст. 10., п. 1.
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Голос України. - 6 листопада 2001 року. - №№ 205-206, - ст. 10., п. 4.
7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Голос України. - 6 листопада 2001 року. - №№ 205-206, - ст. 10., п. 2.
8. Кукшин М.И., Югов А.А. Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. – 1998. - №1. – С.17-18.
9. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Голос України. - 6 листопада 2001 року. - №№ 205-206, - ст. 11.