

ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС ТА ЙОГО СТАДІЇ: ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Національне законодавство про вибори з часів незалежності України зазнало чимало змін. Накопичений досвід їх проведення спонукає законодавця до перегляду й конкретизації багатьох виборчих норм. Актуальним щодо демократизації суспільних відносин постає питання оптимізації виборчого процесу, чітке вдосконалення природи якого, а також визначення місця його окремих елементів як предмета регулювання в законодавчій сфері, повинно передувати поліпшенню виборчого законодавства.

У наукових колах цій проблемі присвячено чимало досліджень. О.І. Кім, Ю.М. Тодика, В.Ф. Погорілко, С.А. Авак'ян, В.Б. Ізраєлян, М.І. Ставнічук та інші науковці України й Росії зробили значний внесок в опрацювання питань виборчого процесу.

У той же час комплексного аналізу взаємовпливу і взаємозв'язку стадій виборчого процесу на монографічному рівні на сьогодні немає. Тому виникає не-

обхідність детального розгляду окремих процедур у рамках кожної стадії цього процесу, а також вивчення взаємовідносин між ними. Таке дослідження сприятиме формуванню синтезованого й цілісного розуміння недоліків виборчого законодавства і зможе спонукати до пошуку шляхів їх усунення.

Мета даної статті – визначити насамперед сутність і поняття виборчого процесу, оскільки залежно від того, який зміст вкладається в нього, розуміються обсяг і зміст його складових елементів. Крім того, слід зробити акцент на з'ясуванні теоретичних засад завершальної стадії виборчого процесу, а також звернути увагу на місце голосування в системі його стадій. Голосування розглядається як результативна стадія, що складається з процедур, які дозволяють установити кількісний і якісний склад переможців виборів. Варто також наголосити на необхідності системного сприйняття етапів виборів, а також вивчити взаємо-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вплив стадій, виборчого процесу, що є важливим для його оптимізації й удосконалення.

Перед аналізом взаємозв'язку стадій та їх взаємовпливу з'ясуємо, який зміст вкладається в поняття «виборчий процес». Адже неоднозначні підходи до його тлумачення зумовлюють і різні точки зору на склад його елементів, їх обсяг і зв'язок між ними. Серед науковців немає єдиної думки із цього приводу. Вивчення юридичної літератури дозволяє констатувати, що це поняття розглядається в широкому й вузькому значенні. Останнім часом помітна тенденція до розширення змісту категорії «виборчий процес» і включення до неї елементів, які донедавна не розглядалися як його складники.

Наголосимо, що виборчий процес у будь-якій стадії розвиненості – це досягнення демократичної держави. Але рівень якості правових норм, що регламентують відносини стосовно проведення процедур, націлених на реалізацію виборчих прав й формування органів публічної влади, вказує на загальний розвиток держави та її інститутів.

Різноманітні підходи науковців до розуміння виборчого процесу не знайшли свого прояву в законодавстві про вибори, тому воно містить лише одне визначення цього поняття (у ст. 11 За-

кону України «Про вибори народних депутатів України» [6]), яке й покладається в основу всіх видів виборів. Законодавець дає таке його формулювання: виборчий процес – це здійснення певними суб'єктами виборчих процедур, передбачених Законом. До речі, в російському законодавстві про вибори дефініції поняття «виборчий процес» взагалі не існує. Звичайно, при такому розумінні цієї категорії не втрачається зв'язок з правовою формою закріплення, з виборчим законодавством взагалі. Але це формулювання можна розуміти як таке лише в рамках понятійного апарату виборчого законодавства на даний час.

На нашу думку, виборчий процес не повинен сприйматися тільки як сукупність певних процедур, об'єднаних в окремі стадії. Такий погляд розкриває лише частину суті його поняття. За такого тлумачення виборчий процес стає синонімом понять «виборча кампанія» і «вибори». Однак правова природа виборчого процесу дещо глибша й ширша, а тому він не повинен ототожнюватися з названими поняттями.

З метою детальнішого аналізу змісту категорії «виборчий процес» слід детально вивчити основні позиції державознавців щодо цього питання. Адже точність і змістовне навантаження кожної правової норми – це за-

порука створення сильного й дієвого законодавства. А виборчий процес, що регулюється виборчими нормами, повинен бути прозорим і легким при його реалізації на практиці. Отже, виборчий процес переважно регламентується процесуальними нормами, які, у свою чергу, покликані забезпечувати норми матеріальні. Це і є його особливістю й вирізняє серед інших видів юридичного процесу.

Однак виборчий процес – це не тільки сукупність процедур у рамках кожної стадії. На думку В.Ф. Погорілко, це система врегульованих Конституцією й законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації й проведення виборів у державі [7, с. 157]. Це тлумачення науковця містить додаткові моменти щодо розуміння змісту виборчого процесу: у ньому акцентується увага на взаємозв'язку стадій як елементів певної системи. На кожній стадії здійснюються конкретні процедури й утворюється певна система правовідносин. Але неякісне виконання чи регулювання таких процедурних дій неминуче відбивається на якості виконання процедур іншої наступної стадії. Тому їх треба розглядати в комплексі, як налагоджену систему, що має за мету забезпечити правовий і демократичний перебіг виборчого процесу.

Деякі державознавці визнають суть виборчого процесу через категорію «система правовідносин». Так, виборчий процес за цього розуміння – це система правовідносин, що забезпечують у встановленій послідовності динаміку виборчої кампанії [5, с.153, 154]. Але специфіка виборчого законодавства полягає в тому, що процесуальні й матеріальні норми тісно взаємопов'язані і взаємообумовлені строками їх прийняття та дій, послідовністю і стадійністю реалізації виборчих прав громадян, судовими рішеннями, що супроводжують їх забезпечення, а це примушує розглядати виборчий процес як ширшу категорію, ніж виборчі правовідносини [1, с.71].

Якщо підходити до інтерпретації поняття виборчого процесу через категорію «суспільні відносини», то можемо стверджувати, що виборчий процес – це всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з проведенням виборів і референдумів, які в повному обсязі становлять предмет конституційно-правового регулювання [8, с.14, 15]. З нашого погляду, так звана розмитість цього визначення та його інтегрованість з поняттям «виборча система» не дає можливості використовувати його в рамках виборчого законодавства, оскільки таке формулювання ускладнює

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

сприйняття системи елементів виборчого процесу.

Основний акцент в аспекті оптимізації виборчого законодавства треба ставити на з'ясуванні й деталізації виборчих процедур, виявленні взаємозв'язку і взаємовпливу стадій виборчого процесу. Однак слід мати на увазі, що низка процедурних дій здійснюється ще до реалізації стадій останнього, або вже після цього, що впливає на істотне розширення його змісту.

Демократичний виборчий процес – частина процесу політичного й установленого в державі режиму, безпосередньо пов'язаного із загальними умовами розвитку інститутів демократії, що становлять соціально-політичну й соціокультурну інфраструктуру реалізації виборчих прав громадян. Крім того, до початку конкретної виборчої кампанії необхідно здійснити низку важливих дій і процедур, завдяки яким виборчий процес виступає не лише юридичною технікою організації голосування, а й інститутом, що забезпечує політичну стабільність, демократичність і легальність влади [3, с. 84].

Такий погляд на виборчий процес вимагає чіткого розрізнення понять «виборчий процес» і «вибори» як такі в юридичному смислі. Так, вибори обмежують-

ся днем їх офіційного оголошення, а виборчий процес постійно реалізується в рамках процесу політичного й розвивається в межах формування демократичних виборчих засад. Це дозволяє зробити висновок про поглинання поняття «вибори» (як набору юридично зумовлених процедур у рамках стадій) поняттям «виборчий процес».

Існуюче розмаїття думок щодо суті виборчого процесу дозволяє виокремити основні підходи до його висвітлення за різними критеріями, а саме:

1. За обсягом змісту: а) виборчий процес і виборча кампанія співвідносяться як форма і зміст; виборчий процес виступає формою, а виборча кампанія – змістом; б) виборчий процес і виборча кампанія ототожнюються, сприймаються в рамках єдиного поняття.

2. За формою вираження виборчий процес: а) є політико-правовою категорією; б) це юридично закріплена в законодавстві система стадій, що регулюється нормами виборчого законодавства.

3. Залежно від взаємозв'язку між елементами виборчий процес – це: а) сукупність стадій, послідовно змінюючих одна одну; б) система взаємовпливаючих і взаємозалежних стадій.

4. За предметом виборчий процес – це: а) сукупність вибор-

чих норм; б) система правовідносин; в) сукупність суспільних відносин; г) набір процедур у рамках виборчих стадій.

Виборчий процес неможливо вивчати лише в теоретичному аспекті, але й зводити його до сукупності стадій, що регулюються виборчим законодавством, на нашу думку, недоцільно. Це зумовлено швидким розвитком законодавства України про вибори, його деталізацією й розширенням обсягу.

При підтримці окремої позиції правознавців до розуміння виборчого процесу є ризик показати його сутність однобічно. Вбачається необхідність комплексного розгляду цього питання, що повністю не заперечує змісту, викладеного в законодавстві, але доповнює його й розширює. У зв'язку із цим можна визначити *виборчий процес як механізм формування публічної влади, що створюється шляхом послідовної зміни взаємопов'язаних і взаємозумовлених стадій, під час здійснення яких реалізуються закріплені в законодавстві виборчі принципи, а по завершенні цих стадій – виборчі права громадян.*

Таке трактування виборчого процесу вимагає необхідності простежити зв'язки між його стадіями. Адже в рамках кожної окремої процедури закладено певні правові наслідки її вико-

нання. Якість виконання регламентованих правових дій на одній стадії впливає на реалізацію інших у подальшому. Тому на проведення завершального етапу виборчого процесу – голосування і встановлення результатів виборів – впливає безпосередньо чіткість дотримання вимог виборчого законодавства на попередніх етапах. Чим менше було порушень виборчих норм на попередніх стадіях, тим досконалішим буде організація проведення голосування і встановлення результатів виборів.

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 й обов'язки учасників виборчого процесу та ін. [8, с.113]. Ці стадії є ключовими елементами виборчого процесу. Але в процесі виборчих процедур безпосередньо реалізуються виборчі права громадян, виявляється й активно впливає на перебіг усієї виборчої кампанії рівень правосвідомості як виборців, так і інших суб'єктів виборчого процесу. У рамках кожної стадії знаходять відбиття його принципи. Отже, з нашого погляду, елементами виборчого процесу разом зі стадіями є його принципи й виборчі права громадян. Теоретично виборчим про-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

цесом охоплюється й такий елемент, як правосвідомість його учасників.

Під стадією виборчого процесу в юридичній літературі маються на увазі етапи організації й проведення виборів, у рамках яких здійснюються передбачені законом виборчі дії і процедури, що забезпечують реалізацію виборчих прав громадян та інших учасників виборів, цілісність, завершеність і легітимність цього процесу при формуванні представницького органу, обранні посадової особи [3, с. 85]. У правових джерелах стадія виборчого процесу трактується і як динамічна, відносно замкнута сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів і норм, що виражають чітку реалізацію процедурно-процесуальних вимог [2, с. 20, 21]. При вивченні цього поняття необхідно передусім з'ясувати сутність процедури, яку в рамках стадії виборчого процесу необхідно розглядати як певну послідовність регламентованих виборчим законодавством дій, спрямованих на реалізацію прав та обов'язків суб'єктів цього процесу. Отже, кожна стадія складається з певного набору виборчих процедур, а процедура, у свою чергу, – з окремих процесуальних дій.

Стадії виборчого процесу поділяються на: (а) основні й факультативні, (б) самостійні та за-

лежні, (в) забезпечувального й регламентуючого характеру. Як вбачається, можна вирізнити підготовчу, основну, агітаційну й заключну стадії. До останньої слід віднести голосування, підрахунок голосів, встановлення результатів голосування й оприлюднення результатів виборів.

Законодавство України про вибори виділяє такі стадії (загальні для всіх видів виборів): а) призначення або проголошення виборів, б) формування виборчих округів і виборчих дільниць, в) формування виборчих комісій, г) передвиборна агітація, д) голосування, е) підрахунок голосів, є) встановлення результатів голосування та їх оприлюднення, ж) припинення діяльності виборчих комісій; з) в окремих випадках має місце додаткова стадія – повторне голосування [7, с. 158, 159].

У цьому сенсі необхідно звернути увагу на те, які стадії можна назвати відносно самостійними. Більшість науковців до них відносить призначення виборів, висування й реєстрацію кандидатів, передвиборчу агітацію. Не-зважаючи на те, що вони відносно виокремлені, усі ці стадії в цілому пов'язані з голосуванням [8, с. 114]. До речі, деякі вчені до самостійних відносить і стадію голосування. Але взаємозв'язки між стадіями доцільно вивчати саме з огляду на систем-

ність виборчого процесу. Послідовність стадій, певна їх самостійність, закріплена в законодавстві, має відносний характер і не відбиває глибини взаємовпливу однієї стадії на іншу, не обов'язково наступну за чергою.

Отже, кожна стадія виборчого процесу не може бути повністю ізольованою і сприйматися як самостійна. У цьому аспекті легше досліджувати взаємозв'язки між ними, не спираючись на послідовність. З першого погляду всі стадії відіграють підготовчу роль для проведення останньої – голосування і встановлення результатів виборів. Але ж спостерігається і зворотний вплив. Так, саме від дня голосування обчислюються численні строки проведення різних виборчих заходів: початку передвиборчої агітації, її закінчення, внесення кандидатом заяви про зняття своєї кандидатури, передачі бюлетенів для голосування дільничним виборчим комісіям [4, с. 34]. Усі стадії виборчого процесу строково відштовхуються від дня проведення голосування.

Голосування, безумовно, – дуже важлива стадія виборчого процесу, яка складається з низки процедур, що мають результативний, підсумковий характер. Але окремо організація голосування розглядатися не може з

огляду на динамічність та інтегрованість стадій виборчого процесу взагалі. Тому результативність останнього, його якість залежать від чіткого дотримання виборчих норм при організації виборчих процедур на всіх його етапах.

Вибори – дуже важливий інститут демократії, метою якого є формування органів державної влади. Виборчий процес виступає механізмом створення влади в державі. Від того, як відбувся перебіг виборчих процедур, залежать легітимність і легальність новосформованої влади. Виборчий процес має бути гласним і відкритим, а виборчі процедури – детально регламентованими у виборчих законах і мати реальний механізм здійснення їх на практиці.

Правовідносини, що виникають на одній стадії, є юридичними фактами для виникнення, зміни чи припинення правовідносин на іншій [8, с. 116]. Стадія голосування зазвичай є елементом структури серед інших стадій виборчого процесу, але й має специфічні особливості, що надають їй відносно самостійного характеру. Саме під час голосування реалізується волевиявлення громадян, установлюється результат виборів, для яких було організовано тривалий виборчий процес. По їх результатах можна робити висновок про демокра-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

тичність перебігу виборчого процесу взагалі. Вибори, визнані недійсними за результатами голосування, є показником системного порушення законодавства про вибори, у тому числі й виборчих прав громадян.

Законодавство України про вибори за останні роки суттєво деталізувало положення стадії голосування. Але якісних змін потребують інші стадії виборчого процесу як складники єдиного механізму формування стабільної й легальної влади. Тому вбачається за необхідне провести комплексне дослідження стадій виборчого процесу як елементів єдиної системи. Під час здійснення виборчих процедур реалі-

зуються виборчі права суб'єктів виборчого процесу, включається їх правосвідомість. Ці поняття нерозривно пов'язані зі стадіями останнього.

Перспективою подальших наукових пошуків є вивчення виборчого процесу в широкому значенні із включенням до числа його складників таких, як виборчі права громадян, правосвідомість суб'єктів виборчого процесу, його принципи. Актуальним стає вивчення цього процесу як механізму формування публічної влади, що спонукає до розгляду його ключових стадій у комплексі як таких, що виступають елементами єдиної системи.

Список літератури: 1. Веденеев Ю.А. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовой смысл и структура // Вестн. ЦИК РФ. – 1998. – № 2. – С. 71-78. 2. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. –М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с. 3. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право: Пособие. – М.: Юстицинформ, 2008. – 311 с. 4. Ерофеев Д.В. Голосование в избирательном процессе: правовые аспекты // Право и власть. – 2002. – № 3. – С. 34-49. 5. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы: Учебник. – СПб: Юрид. центр Прес, 2003. – 300 с. 6. Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 11. 7. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник – К.: Наук. думка; Прецедент, 2006. – 338 с. 8. Серков С.В., Серков В.А. К вопросу о понятии голосования и его роли в избирательном процессе Российской Федерации // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе: Матер. Всерос. науч.-практ. конф. 26-27 окт. 2007 г. – Тюмень: Вектор Бук, 2007. – С. 108-117. 9. Сунцов А.П. Правонарушения в избирательной системе субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. – 40 с.

Надійшла до редакції 23.11.2008 р.