

УДК 342.8

О. Д. Лещенко

РОЛЬ ВИБОРІВ, ВИБОРЧИХ ПРАВ ТА ВИБОРЧИХ СПОРІВ ГРОМАДЯН У РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади [1]. Визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлений Конституцією України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення [2]. Зазначені права народ здійснює через обрання на основі загального, рівного і прямого виборчого права народних депутатів України та Президента України, а також депутатів місцевих рад і міських, селищних та сільських голів.

Отже, про демократичну державу можна говорити лише тоді, коли в ній демократія – це політичний режим, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державі визнається її народ. Управління державою здійснюється народом безпосередньо (пряма демократія) або опосередковано через обраних представників (представницька демократія).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні підходи до проблеми виборів, виборчих прав та виборчих спорів громадян у реалізації концепції безпосереднього народовладдя вивчали такі науковці, як: Ю. Білоусов, С. Гончаренко, С. Кальченко, С. Ківалов, Ю. Ключковський, М. Козюбра, О. Лавринович, В. М'яловицька, В. Погорілко, М. Рябець, Л. Смокович, М. Ставнічук, О. Тодика, Б. Футей, К. Грасхоф та інші. Але проблематика практичної реалізації виборчих прав та регулювання виборчих спорів громадян є настільки складною і багатоплановою, що потребує тривалих та ґрунтовних наукових досліджень і в майбутньому.

Виклад основного матеріалу дослідження. Періодичне проведення виборів як форми регулювання соціальних відносин є обов'язковим атрибутом демократичної правової держави, якою задекларувала себе Україна в ст. 1 Основного закону. На думку М. Ставнічук, «<...> вибори в Україні – це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом таємного голосування конституційно якісного і кількісного складу представницьких органів держави і органів місцевого самоврядування» [3, с. 310]. Цьому визначенню бракує вказівки на не лише формування шляхом виборів колегіальних представницьких органів, але й на обрання Президента України, голів сільських, селищних, міських рад, іноді – суддів тощо.

Найповнішим варто вважати визначення В. Погорілка, на думку якого, вибори – це «<...> 1) форма безпосередньої демократії, народного волевиявлення, яка передбачає формування складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) спосіб формування складу: а) колегіальних та інших структур відповідних представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування; б) колегіальних та інших органів керівництва політичних партій

та інших об'єднань громадян на їхніх з'їздах, конференціях, зборах; в) колегіальних та інших органів управління підприємств, установ, організацій» [4, с. 356].

Важливою формою безпосередньої демократії в Україні є референдуми (загальноукраїнські і місцеві), що проводяться «<...> для прийняття або затвердження шляхом голосування конституційних актів, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного чи місцевого значення» [5, с. 301]. Спільною рисою виборів і референдумів варто вважати наявність вибору, тобто народів України або територіальній громаді надається можливість обрати або осіб на ті чи інші посади, або оптимальний варіант рішення загальнодержавного чи місцевого значення шляхом схвалення або відхилення відповідних пропозицій.

Проте, незважаючи на прогрес, досягнутий багатьма країнами у сфері побудови демократичних інститутів і захисту прав людини, стан демократії в деяких регіонах світу, як і раніше, нестійкий, а їхні інститути надто слабкі для забезпечення ефективного управління. Заохочення та зміцнення демократії мають починатися із проведення вільних і періодичних виборів, незалежної судової влади, транспарентного державного управління й активного громадянського суспільства. На особливу увагу заслуговує той факт, що забезпечення належного врядування залежить від широкої участі громадян, транспарентності, підзвітності та верховенства права. Таке забезпечення передбачає, зокрема, вибори, що мають проводитися регулярно, та інші демократичні процеси відповідно до міжнародних стандартів у сфері прав людини [6, с. 12–13].

Теоретичні концепції виборів, виборче законодавство та практика судового захисту виборчих прав є самостійними цінностями. Кожна з них може бути предметом окремого юридичного аналізу [7].

В об'єктивному сенсі, виборче право – це правовий інститут, який становить собою систему, до якої входять норми Конституції, виборчі закони (кодекси), підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють різні стадії виборчого процесу. Цей інститут має свою специфіку, яка виявляється насамперед у тому, що він зазнає суттєвого впливу норм міжнародного права, більшість його норм – процесуальні. Це має суттєве значення для забезпечення законності виборчого процесу і реалізації виборчих прав громадян [8, с. 59].

Одним із проявів ідей легітимності й справедливості є обмеження дій влади, що випливають із принципу верховенства права [9, с. 16]. Історія розвитку концепції верховенства права є певним розгортанням змісту цього принципу як системи взаємопов'язаних вимог до правового регулювання, що мають здебільшого процедурний характер. Так, у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – РЄ) від 6 липня 2007 р. «Верховенство права» (“Rule of Law”) представлено такий розвиток концепції верховенства права. Першим кроком в її формуванні було висунення вимоги, згідно з якою наділення владою має відбуватися виключно на підставі закону, який має застосовуватися однаково як до наділених владою, так і до підвладних (принципи законності та рівності перед законом). Другим кроком стало висунення вимоги забезпечення права на доступ до незалежного правосуддя, через яке можна оскаржити рішення суб'єктів владних повноважень. Як бачимо, принцип верховенства права передбачає, що наділення вищих органів держави

владними повноваженнями має здійснюватися відповідно до чітко встановленої процедури; гарантування учасникам такої процедури можливості оскаржити порушення їхніх прав у суді.

Сьогодні єдино можливим варіантом розвитку подій є саме синтез безпосередньої демократії та функціонування бюрократичного апарату, легітимованого за допомогою механізмів цієї ж таки безпосередньої демократії, підконтрольного та підзвітнього народу [10, с. 82]. Щодо цього німецький дослідник П. Києльмансег, який назвав наявність професійної, такої, що постійно діє, державної служби «посадовою конституцією», слушно зауважив: «Синтез демократії та посадової конституції – це не просто «народна форма правління другого сорту», не просто ерзац для чистої та справжньої демократії, ні, це єдино відоме нам прийнятне вирішення проблеми інституціоналізації політичної свободи» [11, с. 137].

У цьому контексті адміністративні процедури можуть забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами їхніх прав і законних інтересів і стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму та свавілля з боку державних службовців органів влади [12, с. 8]. Концепція демократичної легітимності постає ідейним підґрунтям принципу належного управління. До Резолюції 77 (31), схваленої 28 вересня 1977 р. Комітетом Міністрів РЄ, включено такі принципи: 1) право бути заслуханим; 2) доступ до інформації; 3) допомога та представництво; 4) мотивування; 5) вказівка на засоби захисту [13]. РЄ заявила, що запропоновані принципи застосовуються для захисту фізичних та юридичних осіб під час адміністративних процедур щодо будь-якого окремого заходу або рішення, що ухвалюється під час здійснення публічної влади і безпосередньо зачіпає права, свободи чи інтереси [14, с. 183].

Отже, концепція належного врядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн на основі демократії – ідеї народного суверенітету та верховенства права. Належне врядування є неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів згідно з євроінтеграційними пріоритетами розвитку України [15, с. 32].

Саме з погляду належної правової процедури розглядає такий інститут, як вибори, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Серед процесуальних гарантій нею названо такі:

1. Організація виборів неупередженим органом: а) відповідальність за дотримання виборчого законодавства має нести безсторонній орган; б) там, де відсутня багаторічна традиція незалежності адміністративної влади від органів політичної влади, на всіх рівнях – від загальнонаціонального до окремої виборчої дільниці – мусять створюватися незалежні, неупереджені виборчі комісії; в) Центральна виборча комісія повинна бути органом, що постійно діє; г) до її складу мають входити: як мінімум один представник судової влади; представники партій, уже представлених у парламенті, або тих, що набрали певний відсоток голосів; ці особи мусять добре орієнтуватися у виборчих питаннях. До її складу також можуть входити: представник Міністерства внутрішніх справ; представники національних

меншин; е) політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях або мати можливість спостерігати за роботою цих неупереджених органів; f) органи, які призначають членів виборчих комісій, не мають можливості вільно їх відкликати; g) члени виборчих комісій мусять отримувати стандартну підготовку; h) бажано, щоб рішення виборчих комісій ухвалювалися кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом.

2. Нагляд за виборами: а) як національним, так і міжнародним спостерігачам мають бути надані якомога ширші можливості для участі в спостереженні за проведенням виборів; б) спостереження не обмежується безпосередньо днем виборів, а має охоплювати період реєстрації кандидатів і, за необхідності, виборців, а також період проведення виборчої кампанії. Це дозволить установити, чи не було допущено порушень до, під час або після виборів. Спостереження завжди має дозволятися на етапі підрахунку голосів; с) місця, в яких спостерігачі не мають права з'являтися, мають бути чітко обумовлені в законі; d) спостерігачі зобов'язані, серед іншого, звертати особливу увагу на те, щоб влада залишалася, як їй і належить, неупередженою.

3. Ефективна система оскарження: а) оскарження за всіма виборчими питаннями відбувається або у виборчій комісії, або в суді. Оскарження у зв'язку з виборами до парламенту виробляється насамперед безпосередньо в парламенті. У будь-якому разі має допускатися остаточне оскарження до суду; б) процедура має бути простою і не надто складною у формальному розумінні, зокрема щодо прийнятності скарг; с) процедура оскарження, особливо повноваження й обов'язки різних органів, що її стосуються, має бути чітко прописана в законі, щоб уникнути колізії прав. Ані сторона, що вимагає оскарження, ані влада не повинні мати можливості вибирати орган із розгляду заяв про оскарження; d) орган із розгляду заяв про оскарження має бути уповноважений розглядати, зокрема, такі питання, як право обирати – включаючи списки виборців – і бути обраним, відповідність кандидатур установленим вимогам, належне дотримання правил, що регулюють проведення виборчих кампаній, результати виборів; е) орган із розгляду заяв про оскарження має бути уповноважений скасовувати вибори в тому разі, коли є небезпека, що виявлені порушення могли вплинути на їхні результати. Він має також можливість анулювати всі результати виборів або лише результати за окремими виборчими округами чи дільницями. У разі анулювання результатів голосування у відповідному районі мають бути організовані нові вибори; f) усі кандидати й виборці, зареєстровані за відповідним виборчим округом, мають право на оскарження; g) строк подання та розгляду заяв про оскарження має бути коротким (у першій інстанції – від трьох до п'яти днів); h) потрібно гарантувати скаржнику такий порядок розгляду, за якого будуть заслухані обидві сторони; і) у тому разі, коли в ролі органу з розгляду заяв про оскарження постає вища виборча комісія, вона має можливість виправляти або анулювати рішення нижчих виборчих комісій [16].

Отже, вибори як ключовий інститут у демократичному суспільстві є складником демократичного устрою, за якого можна говорити про легітимну владу та про її легальне формування в Україні. Виборчі права громадян як правові інструменти

становлять головний складник демократичного суспільства та є основним джерелом управління в державі.

Права людини – це складне багатовимірне явище, що має еволюційний характер. Упродовж історії людства всі явища та чинники суспільної дійсності визначали сутність, зміст права, його цінність і процес функціонування. Різним етапам розвитку суспільства відповідали свої уявлення про права окремої особи, про те, що є необхідним і забороненим в її поведінці.

Еволюцію визнання прав і свобод людини прийнято розглядати, використовуючи поняття «покоління прав людини». Кожне нове покоління прав і свобод людини розширяло реєстр прав людини і зумовлювало кардинальне переосмислення їхньої сутності, ролі та статусу особи, її співвідношення з державою.

До першого покоління прав людини традиційно відносять особисті та політичні права, зокрема: право на життя, право на свободу думки, совісті та релігії, право на свободу й особисту безпеку, право на публічний і законний суд тощо. Особливістю першого покоління прав людини вважається базування на негативній концепції свободи. За цією концепцією, свобода розуміється як можливість вільно діяти на власний розсуд без будь-яких обмежень чи неправомірних втручань.

Оскільки головним суб'єктом, здатним зазіхати на свободу індивіда, є держава, погоджуємося з висновком, що права людини першого покоління – це права, які насамперед спрямовані на захист людини від неправомірного втручання в її свободу з боку держави. І хоча саме на державу покладено обов'язок організації проведення виборів, виборчі права варто визнати правами першого покоління, оскільки цей обов'язок держава бере на себе не за своїм вільним рішенням – він покладений на державу самим характером організації публічної влади. Відмовитися від його виконання вона не може, оскільки це призведе до втрати її конститутивних ознак. Народ прямо уповноважує державу (водночас запроваджує контроль із боку громадянського суспільства за виконанням цього обов'язку) на організацію виборів. Вважаємо, що саме в цьому – головна відмінність будь-якого права, що належить до першого покоління прав людини, від права другого покоління. Характеристика прав першого покоління як негативних не може цілком пояснити їхню природу, оскільки будь-якому праву людини кореспондує відповідний обов'язок держави, зокрема щодо гарантування їх реалізації. Саме тому поділ на негативні та позитивні права набуває все більш умовного характеру. У демократичному суспільстві вибори по суті – це виявлення реальної волі народу, процес здійснення цієї волі, який має відбуватися за допомогою держави (лише в межах її конституційної компетенції), під контролем держави (має здійснюватися, серед іншого, також судовий захист усіх без винятку виборчих прав суб'єктів виборчого процесу), однак по суті вибори – це недержавний інститут [17].

Виборчі права не мають зводитися до права обирати та права бути обраним. Має йтися про права громадянина: бути включеним до списку виборців; входити до складу органів, які організують вибори; висувати кандидата на виборню посаду; пропонувати свою кандидатуру для участі у виборах; набувати спеціального статусу на виборах; отримувати виборчий бюлетень; проводити передвиборню агітацію; голосувати; відмовитися від участі у виборах; відмовитися від участі в голосуванні;

отримати відкріпне посвідчення; бути уповноваженою та довіреною особою; право кандидата на пільги, привілеї та гарантії з боку держави; на участь у фінансуванні виборчої кампанії кандидата, політичної партії, яке, у свою чергу, поділяється на право на внесення пожертвувань у виборчі фонди кандидатів, політичних партій; на відкриття спеціального виборчого рахунку; на уповноважених із фінансових питань; на отримання інформації про виборчий фонд; обов'язки зі складання фінансової звітності; на судовий захист виборчих прав; на оскарження рішень виборчих комісій тощо.

Багатівікова практика свідчить про те, що зіткнення різних інтересів, різне розуміння права неминучі. Такі зіткнення породжують різноманітні правові конфлікти [18, с. 35]. Сфера виборчого права не є винятком із класичного правила. У цій владоформувальній частині публічного права стикаються часом протилежні інтереси, антагоністичні політичні платформи; сама реалізація правових норм, їх подальше істинне або помилкове відстоювання судовим порядком набувають яскраво вираженого політизованого характеру. За формулою про правову державу мають стояти не лише гарантії демократизації законодавчих і правореалізаційних процесів, а й ціла політична програма розвитку суспільства. Судовий захист виборчих прав громадян здійснюється конституційним судом і судами загальної юрисдикції. Суди виконують функції попередження порушень виборчих прав, усунення порушень виборчих прав, а також поновлення порушених виборчих прав громадян [19].

Висновки. Отже, можемо резюмувати, що саме ставлення держави, її владних структур до прав людини є яскравим показником природи політико-правового устрою країни. І поки права людини не на папері, а на практиці не набудуть пріоритету, не стануть найвищою цінністю, не будуть обмежувати свавілля держави, суспільство не може бути схарактеризоване як демократичне, а держава – як правова. Важливою ознакою здійснюваної судами функції захисту прав людини і громадянина є те, що вони наділені всіма необхідними повноваженнями, щоб реалізовувати цю функцію як у разі порушення прав особи іншими особами, так і тоді, коли порушником права є держава, конкретні органи державної влади або посадові особи. У ч. 2 ст. 55 Конституції України встановлено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

З метою забезпечення вільних виборів як основного показника наявності демократії в Україні насамперед варто позбавитися позитивістського (формального) підходу під час застосування виборчого законодавства й інших регуляторів виборчих процедур. Будь-яке неоднакове розуміння процедури має трактуватися в бік захисту виборчих прав та їх реалізації. Такою ж має бути внутрішня сутність виборчого законодавства.

Механізми гласності та відкритості виборчих процесів, зокрема щодо вирішення проблем правозастосування, мають забезпечити можливість суспільства брати участь в обговоренні цих проблем, оцінювати діяльність відповідних органів державної влади (виборчих комісій) щодо дотримання виборчого законодавства. Лише за дотримання окреслених правил можна говорити про вибори як інститут демократії та легітимації влади в Україні, складником якого є судовий захист виборчих прав.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 54к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
2. Конституція України у судових рішеннях / М. Орзіх, А. Єзеров, Д. Терлецький. К.: Юрінком-Інтер, 2011. 432 с.
3. Погорілко В., Ставнійчук М. Виборче право. Юридична енциклопедія. Т. 1. К., 1998. С. 362–363.
4. Погорілко В. Вибори. Юридична енциклопедія. Т. 1. К., 1998. С. 356.
5. Федоренко В. Референдум. Юридична енциклопедія. Т. 5. К., 2003. С. 301–302.
6. Ключевая роль государственного управления и принципа благого управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: развитие институционального потенциала: доклад Секретариата ООН. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005516.pdf>.
7. Козодой Л. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2006. 228 с.
8. Тодыка О. Конституционные основы избирательного процесса: сравнительно-правовой анализ. Проблемы законности: респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Тацій. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. Вип. 41. С. 58–62.
9. Андреевський В. Види судового захисту. Формальний і матеріальний захист у «слідчо-судовій» та «судовій» системах розгляду кримінальних справ. Часопис Київського університету права. 2006. № 3. С. 130–134.
10. Барабаш Ю. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № № 4–5.
11. Кильмансегг П. Квадратура круга. Размышления о характере репрезентативной демократии. Политическая философия Германии. М.: Современные тетради, 2005.
12. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування (“good governance”) / В. Авер'янов, В. Деречь, А. Пухтецька. Форум права. 2006. № 2. С. 4–12.
13. Про захист особи щодо актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи. URL: <http://medialaw.org.ua/library/rekomendatsiya>.
14. Погребняк С. Концепції “good governance” та “good administration”. Філософія права і загальна теорія права. 2012. № 1. С. 177–190.
15. Пухтецька А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. Наукові записки. 2010. Т. 103: Юридичні науки. С. 36–40.
16. Проведение выборов: европейские стандарты и процедуры оценки (по матер., предоставленным Европейской Комиссией «За демократию через право» Совета Европы). Аналитический вестник. Серия «Актуальные проблемы государственного строительства». М., 2012. № 26. С. 12–24.
17. Чернецька О. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum.
18. Богашева Н., Ключковський Ю. Міжнародні стандарти демократичних виборів та законодавство про вибори народних депутатів України. Вибори та демократія. 2012. № 2 (32). С. 29–50.
19. Константиний О. Щодо проблеми реалізації принципу верховенства права у сфері діяльності судової влади в Україні. Вісник Верховного Суду України. 2009. № 8. С. 34–38.

Анотація

Лещенко О. Д. Роль виборів, виборчих прав та виборчих спорів громадян у реалізації концепції безпосереднього народовладдя в Україні. – Стаття.

Досліджено ролі виборів, виборчих прав та виборчих спорів громадян у реалізації концепції безпосереднього народовладдя в Україні. Автор показує, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Незважаючи на прогрес, досягнутий багатьма країнами у сфері побудови демократичних інститутів і захисту прав людини, стан демократії в деяких регіонах світу, як і раніше, нестійкий, а їхні інститути надто слабкі для забезпечення ефективного управління. Автор обґрунтовує думку, що з метою забезпечення вільних виборів як основного показника наявності демократії в Україні насамперед варто відійти від позитивістського (формального) підходу під час застосування виборчого законодавства й інших регуляторів виборчих процедур. Будь-яке неоднакове розуміння процедури має трактуватися в бік захисту виборчих прав та їх реалізації. Такою ж має бути внутрішня сутність виборчого законодавства.

Ключові слова: виборче право, вибори, виборчі спори, права людини.

Анотация

Лещенко О. Д. Роль выборов, избирательных прав и избирательных споров граждан в реализации концепции непосредственного народовластия в Украине. – Статья.

Исследована роль выборов, избирательных прав и избирательных споров граждан в реализации концепции непосредственного народовластия в Украине. Автор показывает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Несмотря на прогресс, достигнутый многими странами в сфере построения демократических институтов и прав человека, состояние демократии в некоторых регионах мира по-прежнему неустойчиво, а их институты слишком слабы для обеспечения эффективного управления. Автор обосновывает утверждение, что для обеспечения свободных выборов как основного показателя наличия демократии в Украине, прежде всего, стоит отойти от позитивистского (формального) подхода при применении избирательного законодательства и других регуляторов избирательных процедур. Любое неодинаковое понимание процедуры должно трактоваться в сторону защиты избирательных прав и их реализации. Такой же должна быть внутренняя сущность избирательного законодательства.

Ключевые слова: избирательное право, выборы, избирательные споры, права человека.

Summary

Leshchenko O. D. Role of elections, electoral rights and disputes of citizens in realizing the concept of people power in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the study of the role of citizens in elections, electoral rights and electoral disputes in the implementation of the concept of direct democracy in Ukraine. The author shows that the people are the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine. It has been shown that, despite the progress made by many countries in building democratic institutions and protecting human rights, the state of democracy in some regions of the world is still fragile and their institutions are too weak to ensure effective governance. The author argues that, in order to ensure free elections as the main indicator of the existence of democracy in Ukraine, it is first of all worth moving away from the positivist (formal) approach when applying electoral legislation and other election process regulators. Any difference in understanding of the procedure should be interpreted in the way of the protection of electoral rights and their implementation. The internal nature of electoral law should be the same.

Key words: suffrage, elections, electoral disputes, human rights.