

УЧАСТНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА НА УКРАИНЕ

Сэнык П.Р.

Львовский государственный университет внутренних дел, Украина, г. Львов, ул. Городоцкая, 26

В статье затрагиваются вопросы правового положения участников избирательного процесса на Украине. Рассматривается избирательный процесс как деятельность, то есть совокупность действий, направленных на достижение единой конечной цели – формирования органов публичной власти. Раскрывается классификация участников избирательного процесса, что позволяет более детально рассмотреть и выявить основные свойства юридического статуса участников. В частности, такими основаниями могут быть: основное содержание деятельности на различных этапах избирательного процесса; количество стадий избирательного процесса, в рамках которых субъекты могут реализовать права и должны выполнять обязанности; структура участников; их цели; доминирование в правовом статусе прав или обязанностей; возможность быть участником всех избирательных процессов в узком смысле; акты, в которых закрепляются основы правового положения участников.

Ключевые слова: участники избирательного процесса, организация выборов, органы публичной власти, избирательные комиссии.

PARTICIPANTS OF THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE

Senyk P.R.

Lviv State University of Internal Affairs of Ukraine, Lviv, Gorodotska st., 26

The article deals with the legal provisions of the participants of the electoral process in Ukraine. We consider the electoral process as an activity that is a set of actions directed to achievement a common ultimate goal - the formation of public authorities. The article reveals the classification of the electoral process, which gives an opportunity to show the main features of the legal status of participants. In particular, such features may be: the main content of the different stages of the electoral process, the number of stages of the electoral process, where subjects can realize rights and fulfill duties, the structure of the participants, their objectives, the dominance of rights or duties in the legal status, the opportunity to be involved in all electoral processes in the narrow sense, acts which fix the legal status of participants.

Keywords: participants of the electoral process, organization of elections, public authorities, electoral commission.

Введение. С принятием Конституции Украины начался новый этап формирования избирательного законодательства. В Конституции были заложены не только основы современного избирательного процесса, но и ключевые принципы, на которых строится современная система организации выборов в Украине. С 1996 года до сих пор активно развивается избирательное законодательство.

Однако заметны и негативные, деструктивные процессы, которые значительно трансформируют положительный потенциал законодательных реформ. Частично эти процессы вызваны тем, что уполномоченные органы и их должностные лица не реагируют на нарушения законодательства о выборах.

Анализ исследования данной проблемы. Общим теоретическим аспектам правового положения участников избирательного процесса посвятили свои исследования известные на Украине ученые, в частности В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин, С.В. Кальченко, М.И. Козюбра, М.И. Корниенко, В.В. Кравченко, С.В. Линецкий, М.И. Мельник, А.Н. Пасенюк, А.М. Ришелюк, П.М. Рабинович, А.И. Остапенко и другие.

Данные вопросы отражены также и в работах многих российских ученых: Д.М. Бахраха, Н.А. Богдановой, А.А. Лукашева, Ю.С. Рябова, В.Д. Сорокина, Б.Ю. Тихонова, В.Е. Чиркина и других.

Целью статьи является освещение вопросов правового положения участников избирательного процесса.

Изложение основного материала. Избирательный процесс можно определить как регулируемую правовыми и другими социальными нормами деятельность, состоящую из совокупности объединенных ближайшей целью действия индивидуальных и коллективных участников, направленную в целом на формирование путем прямых выборов органов публичной власти с результатами, которые не вызывают сомнений, поскольку они были полученные в соответствии с нормативно-правовыми актами. В качестве цели деятельности может выступать формирование как всех, так и конкретных органов публичной власти. Соответственно, можно обнаружить все действия, составляющие избирательный процесс (так сказать, избирательный процесс как широкое понятие). Однако не все действия, как и участники, которые их осуществляют, будут встречаться при отдельных видах выборов. Например, при выборе Президента Украины функции окружных избирательных комиссий выполняет Центральная избирательная комиссия. В этом смысле избирательный процесс по выборам Президента Украины отличается от избирательного процесса на выборах, например, народных депутатов Верховной Рады Украины, который предусматривает формирование 225 окружных комиссий в одномандатных избирательных округах.

Количественное и качественное разнообразие органов публичной власти, избираемых непосредственно населением, влечет практически постоянное воспроизводство избирательного процесса.

Целью этого процесса является формирование органов власти в соответствии с процедурами, установленными правовыми нормами. Это достигается путем совершения, в основном на базе законодательных норм, действий граждан, объединенных в группы в зависимости от отношения к той или иной ассоциированной либо не ассоциированной форме. Каждая группа для достижения цели имеет свои права и обязанности, что реализуется в правовом положении участников избирательного процесса.

В научной литературе понятие «избирательный процесс» отражает, как правило, следующие составляющие:

- 1) процесс – это деятельность или совокупность действий;
- 2) его содержание – подготовка и проведение выборов;

- 3) деятельность осуществляют или действия выполняют граждане, избирательные комиссии, общественные объединения, органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие заинтересованные участники;
- 4) деятельность в целом последовательная, а конкретные действия осуществляются в соответствии со стадиями избирательного процесса;
- 5) деятельность регулируется законодательством [6, с. 366].

Кроме этого, понятие «избирательный процесс» может быть исследовано и как совокупность правовых норм, регулирующих такую деятельность, т.е. как «избирательно-процессуальное право» [4, с. 362-363]. Если брать понятие в его первом значении, то, прежде всего, необходимо определить избирательный процесс как деятельность, то есть совокупность действий, направленных на достижение единой конечной цели – формирования органов публичной власти с результатами, которые не вызывают сомнений, поскольку они были получены в соответствии с процедурами, определенными нормативно-правовыми актами.

Публично-правовым фундаментом избирательного процесса выступает конституционное избирательное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Осуществлять различные виды действий, составляющих избирательный процесс, могут все граждане, которые отвечают установленным цензам, а не только их представители, что наблюдается при косвенных выборах. Деятельность состоит из конкретных действий граждан, осуществляющих их индивидуально или в определенном коллективе. Появление различных форм деятельности граждан (индивидуальных или коллективных) зависит от ряда факторов, в том числе от выбранной избирательной системы. Например, ряд коллективных форм, таких как партии и избирательные объединения (блоки), может не участвовать или ограниченно участвовать при проведении выборов по мажоритарной избирательной системе. Каждая конкретная форма деятельности в процессе выборов направлена на реализацию вполне определенных функций. Избиратели осуществляют свое избирательное право, а избирательные комиссии организуют и проводят выборы.

В общем можно говорить об индивидуальных и коллективных участниках избирательной деятельности (избирательного процесса), выполняющих определенные функции. Деятельность в ходе избирательного процесса, как правило, осуществляется на основе закона. Однако она может также осуществляться на основе норм, закрепленных в других правовых актах.

Важным моментом в рассмотрении понятия «избирательный процесс» является выявление его этапов (стадий). В науке конституционного права этому вопросу уделяется

большое внимание, и есть разные взгляды. Однако, по нашему мнению, невозможно построить единую последовательную взаимосвязь стадий избирательного процесса, так как основные цели и зависящие от их содержания действия участников разные. Мы рассматриваем избирательный процесс в аспекте:

во-первых, подготовки и проведения выборов;

во-вторых, участия в выборах, по реализации избирательного права.

Первая цель является основной в избирательном процессе для государственных органов, органов местного самоуправления и избирательных комиссий.

Вторая – это цель граждан, как неассоциированных, так и ассоциированных в другие общности, отличные от государственных органов, органов местного самоуправления и избирательных комиссий. Достижению различных целей служит и осуществление различных действий. Выделив доминирующие, можно обозначить этапы в избирательном процессе и расположить их в хронологическом порядке. Те, чья основная цель – подготовка и проведение выборов, осуществляют построение организационной инфраструктуры реализации гражданами избирательных прав и могут закреплять результат волеизъявления избирателей, полученный при голосовании. Действия определяют этапы (стадии) избирательного процесса, к которым относятся:

- учет и регистрация избирателей; определение даты проведения выборов; образование избирательных округов;
- формирование окружных и других, кроме участковых, избирательных комиссий, регистрация кандидатов;
- образование избирательных участков; формирование участковых избирательных комиссий, составление списков избирателей, проведение голосования; определение итогов голосования (результатов выборов).

При этом необходимо отметить, что действия участников по одной из указанных схем на разных этапах не осуществляются независимо от деятельности участников, действующих преимущественно по другой схеме. Выдвижение кандидатов невозможно без назначения выборов, образования избирательных округов и формирования избирательных комиссий, которые фиксируют выдвижения. Голосование избирателя не может быть осуществлено без действий избирательных комиссий по проведению голосования. В то же время составление точных списков избирателей невозможно без участия самих избирателей. Поэтому можно говорить о едином избирательном процессе, осуществляемом в различных касательных плоскостях.

Действия на различных этапах (стадиях) избирательного процесса осуществляются различными участниками. Эти действия непосредственно направлены на достижение

результата выборов. Поэтому не могут быть отнесены к участникам избирательного процесса субъекты права, в том числе различные органы и организации, хотя и способствуют проведению выборов, но не имеют, во время проведения выборов, в качестве непосредственной цели своей деятельности формирование органов власти. К таким участникам права относятся, прежде всего, банковские учреждения, которым отводится вспомогательная функция проведения операций, связанных с финансированием выборов (хранение денежных средств участников выборов, переводы поступлений в избирательные фонды, кредитование проведения выборов, когда по каким-то причинам они не финансируются из бюджетов, и т.д.).

В эту группу попадают и организации транспорта, которые только выполняют вспомогательную функцию перевозки участников избирательного процесса и их багажа. Однако для некоторых участников избрание представителя населения в органы публичной власти не является целью, например для избирательных комиссий и других участников, которые осуществляют контроль за выборами.

Вместе с тем формирование органов власти на основе закона или иного нормативного правового акта – их основная цель. Поэтому они также относятся к участникам избирательного процесса.

Участники избирательного процесса очень разнообразны, и главное в ходе их исследования выделить следующие классификационные критерии, с помощью которых можно получить реальное представление об их сущности с позиции административного правоприменения.

Использование классификаций в избирательном праве позволяет включить конкретные реалии в общую юридическую систему. Однако признание юридических категорий основывается на определении их критериев. Так, предварительное изучение специальной юридической литературы свидетельствует об отсутствии среди ученых единого подхода в отношении качественных и количественных критериев участников избирательного процесса по применению норм административного права [7]. Подвижность административно-правовых отношений и изменение приоритетов в правовом регулировании, безусловно, влияет на совокупность участников избирательного процесса, которую только условно можно назвать системой. О важности роли участников избирательного процесса, как субъектов управленческой деятельности в системе общественных отношений, указывают В. Ортынский, З. Кисиль, М. Ковалив [3, с. 14].

Дискуссия по вопросу о систематизации участников административно-правовых отношений характеризуется достижением определенных научных результатов. Разделение участников избирательного процесса на граждан и юридических лиц, в соответствии с

аналогией мыслей Л. Коваля, правильно отражает их систему только в гражданском праве, но оказывается неприемлемой для административного права, поскольку, наряду с гражданами, индивидуальными участниками в административно-правовых отношениях могут выступать и должностные лица [2, с. 114].

Сегодня можно утверждать, что в категориальном смысле между гражданином и должностным лицом проблем нет, но внимание ученых заслуживает проблема определения юридического лица как участника административно-деликтных отношений в сфере избирательного процесса. В научную доктрину вводится категория «юридические лица публичного права» [8].

Классификацию участников избирательного процесса можно проводить по различным основаниям, но, как отмечает А. Дугинец, дело не в поиске новых критериев для ее проведения, а в отборе тех оснований, которые имеют реальное практическое значение [1, с. 15].

Выявлению юридического статуса участников избирательного процесса может служить деление их на виды, осуществляемое по различным основаниям. В частности, ими могут быть: основное содержание деятельности на различных этапах избирательного процесса; количество стадий избирательного процесса, в рамках которых субъекты могут реализовать (реализуют) права и/или должны выполнять (выполняют) обязанности; структура участников; их цели; доминирование в правовом статусе прав или обязанностей; возможность быть участником всех избирательных процессов в узком смысле; акты, в которых закрепляются основы правового положения участников, и другие основания.

Применение перечисленных оснований позволило классифицировать участников на различные виды, что позволяет более детально рассмотреть и выявить основные свойства юридического статуса участников избирательного процесса.

В результате классификации по основному содержанию деятельности на различных этапах избирательного процесса определены шесть групп участников избирательного процесса.

1. В первую входят органы, определяющие дату выборов. Их цель и обязанность своим решением определить дату выборов в соответствии с действующим законодательством. Достижение целей и выполнение долга призваны обеспечить реализацию принципа периодических и обязательных выборов, а соответственно и формирования органов власти с результатами, не вызывающими недоверия. Примечательно, что законодатель выделяет в качестве участников, входящих в первую группу, органы, а не коллективы граждан или отдельных лиц. Тем самым подчеркивается публично-правовой характер выборов.

2. Во вторую группу входят избирательные комиссии. В наибольшей степени проведение выборов после определения их даты зависит от этих органов. На Украине взят курс на проведение выборов специальными органами, на которые возложены полномочия по подготовке и проведению выборов. Их деятельность направлена на то, чтобы выборы состоялись в намеченные сроки.

Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии» определяет систему комиссий, которые образуются для организации подготовки и проведения выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, всеукраинского референдума. Комиссия осуществляет контроль деятельности и консультативно-методическое обеспечение избирательных комиссий, которые образуются для организации подготовки, местных советов и сельских, поселковых, городских голов, комиссий по проведению местных референдумов. В систему входят: ЦИК Украины, территориальные, окружные, участковые комиссии.

3. Третья группа участников избирательного процесса состоит из участников, имеющих право избирать (выдвигать кандидатов на выборные должности, участвовать в предвыборной агитации, голосовать) и/или быть избранными. Это самая массовая группа. Основная цель деятельности участников данной группы это реализация избирательных прав, таких как право голосовать, выдвигать кандидатов на выборные должности, участвовать в предвыборной агитации, материально стимулировать избирательную кампанию кандидата, быть избранным. Она может достигаться как индивидуально, например самовыдвижением, так и с помощью ассоциированных форм, например включения лица в список кандидатов избирательного объединения.

4. В четвертую группу целесообразно отнести средства массовой информации (далее – СМИ), которые информационно обеспечивают проведение выборов. СМИ в избирательном процессе или освещают ход проведения выборов, или используются как средство предвыборной агитации. СМИ призваны доводить до населения информацию о ходе выборов на всех этапах избирательной кампании [5, с. 6-7]. В большинстве случаев данные участники осуществляют информирование избирателей о реальных событиях, естественно, добавляя к этому свою позицию или позицию финансовой группировки, стоящей за СМИ.

5. В пятую группу входят участники, осуществляющие деятельность, направленную на предотвращение, пресечение нарушений как указанных выше ограничений для сотрудников средств массовой информации, так и всех других правил организации и проведения выборов, т.е. осуществляют контроль над выборами.

Контроль может осуществляться государственными и другими органами от имени государства и по его поручению (государственный контроль), а также другими участниками избирательного процесса от своего имени (общественный контроль).

К участникам избирательного процесса, которые осуществляют государственный контроль, относятся избирательные комиссии, представительные органы, суды, органы прокуратуры, правоохранительные органы (органы милиции, службы безопасности), другие государственные органы, осуществляющие правовую охрану при проведении выборов (органы государственной власти, которые осуществляют государственную политику в сфере массовой информации, налоговые органы). К участникам, которые осуществляют общественный контроль, относятся кандидаты, доверенные лица, избиратели, избирательные и другие общественные объединения, избирательные блоки (с помощью своих уполномоченных представителей), члены избирательных комиссий, наблюдатели, в том числе иностранные (международные).

6. Шестая группа состоит из участников избирательного процесса, которые материально обеспечивают проведение выборов.

Без деятельности органов публичной власти комиссии не смогли бы нормально провести выборы, даже если бы получили необходимые средства. Органы государственной власти и местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией осуществляют: регистрацию (учет) избирателей; образуют избирательные округа и избирательные участки; финансируют проведение выборов, формируют избирательные комиссии; способствуют комиссиям в реализации их полномочий, в частности предоставляют помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, специалистов для осуществления контроля финансирования избирательного процесса, оказывают помощь в проведении выборов в «нестандартных» условиях.

Выводы. Избирательный процесс целесообразно определить как регулируемую правовыми и другими социальными нормами деятельность, состоящую из совокупности объединенных целью действия индивидуальных и коллективных участников, направленную на формирование путем прямых выборов органов публичной власти. Разнообразие регулятивных и охранительных свойств избирательного права обусловлено масштабами и количеством задач, решаемых участниками избирательного процесса. Одновременно множественность потенциальных участников избирательного процесса требует единой политики, закрепленной в нормах права, которые реализуются в системе властно-правовых установок, организационно-управленческих средств по выборам и референдумов.

Список литературы

1. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. – М. : ВНИИ МВД России, 2003. – 273 с.
2. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – М. : Высшая школа, 1979. – 230 с.
3. Ортынский В.Л. Организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел Украины : учеб. пособие / В.Л. Ортынский, З.Р. Кисиль, М.В. Ковалив. – Львов : Львов. гос. ун-т внутр. дел, 2006. – 248 с.
4. Погорилко В.Ф. Избирательное право / В.Ф. Погорилко, М.И. Ставнийчук // Юрид. энцикл. : В 6 т. / сост. Ю.С. Шемшученко (председатель редкол.) и др. – Киев : Укр. энцикл., 1998. – Т. 1. – С. 362–363.
5. Прозрачные выборы и СМИ в Украине: правовое регулирование / А. Винников, Л. Чорний. – Киев : Укр. независим. центр полит. исслед., 2003. – 168 с.
6. Таранов А.П. Избирательный процесс [Юридическая энциклопедия. : В 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (председатель редкол.) и др.]. – Киев : Украинская энциклопедия, 1998. – Т. 1. - С. 366.
7. Труфанов М.Е. Применение норм административного права : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2007. – 371 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217513.html>.
8. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М. : Норма, 2007. – 352 с.

Рецензенты:

Бортник Н.П., д.ю.н., доцент заведующий кафедрой административного и информационного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника», г. Львов.

Ортынский В.Л., д.ю.н., профессор, профессор кафедры административного и информационного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника», г. Львов.