

²⁷ Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. Ю. Іванова. – К., 2005. – 20 с. – С. 14.

Резюме

Стаття присвячена одній із актуальних проблем у конституційному праві України – проблемі функцій Верховної Ради України, зокрема це стосується однієї із пріоритетних парламентських функцій – законодавчої. Саме тому, значний інтерес викликає досвід здійснення законодавчої функції за часів Центральної Ради, Гетьманату та Директорії, який має важливе значення як в історичному аспекті, так і в контексті удосконалення сучасного процесу законотворення та державного будівництва в Україні. У статті аналізується цей досвід, що дає можливість вивчити, проаналізувати та практично застосувати законодавчі надбання цієї доби.

Ключові слова: законотворення, законодавча функція, законодавча діяльність, закон, Конституція УНР, Центральна Рада, Гетьманат, Директорія.

Резюме

Статья посвящена одной из актуальных проблем в конституционном праве Украины – проблеме функций Верховной Рады Украины, в частности это касается одной из приоритетных парламентских функций – законодательной. Именно поэтому, значительный интерес вызывает опыт осуществления законодательной функции во времена Центральной Рады, Гетьманата и Директории, который имеет важное значение как в историческом аспекте, так и в контексте усовершенствования современного процесса законодательства и государственного строительства в Украине. В статье анализируется этот опыт, который дает возможность изучить, проанализировать и практически применить его в наше время.

Ключевые слова: законотворение, законодательная функция, законодательная деятельность, закон, Конституция УНР, Центральная Рада, Гетьманат, Директория.

Summary

The article is devoted one of issues of the day in a constitutional right for Ukraine – problem of functions of Verkhovna Rada of Ukraine, in particular it touches one of priority parliamentary functions – legislative. For this reason, considerable interest is caused by experience of realization of legislative function in the days of Central Advice, to Get'manatu and Directory which has an important value both historical aspect and in the context of improvement of modern process of zakonotvorennya and state building in Ukraine. This experience which enables to learn is analysed in the article, to analyse and practically apply legislative acquisitions these days.

Key words: zakonotvorennya, legislative function, legislative activity, law, Constitution of UNR, Central Advice, Get'manat, Directory

Отримано 7.07.2010

О. М. СТАДНИК

Олег Миколайович Стаднік, здобувач Національної академії внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ

У демократичній правовій державі будь-які правові явища та політичні процеси, зокрема і процес передачі влади, не можуть відбутися та функціонувати без забезпечення певними гарантіями.

З метою законності проведення виборів та легітимізації їх результатів, держава має створити належний правовий механізм, спрямований на усунення можливих причин і перешкод неповного або неналежного забезпечення народовладдя.

Об'єктивними гарантіями реалізації виборчих прав є закріплення в нормах Конституції України загальних основоположних норм-гарантій, норм-принципів, які певною мірою гарантують основним суб'єктам виборчого процесу реалізацію своїх виборчих прав – право обирати і бути обраним до органів державної влади, чи до органів місцевого самоврядування. Держава зобов'язана гарантувати їх реальне здійснення. Права суб'єктів виборчого процесу мають бути гарантовані та захищені від порушень з боку самої держави, або її органів, посадових осіб та свавілля різних ситуаційно створених політичних сил, чи окремої впливової групи зацікавлених осіб.

Отже, у цій статті розглядатимуться дві умовні групи гарантій: перша – це гарантії загального характеру, їх можна назвати загальносоціальними: політичні, ідеологічні, економічні; друга – це нормативно правові, які впливають із відповідної сукупності нормативно-правових актів, об'єктивного виборчого права, що врегульовують виборчий процес в Україні.

Політичні гарантії. Політичними гарантіями реалізації виборчих прав є політична система загалом, яка складається із системи державних органів та органів місцевого самоврядування, а також із недержавних інститутів, які в своїй сукупності здійснюють владу, управління суспільством, певними його групами, забезпечуючи при цьому відповідний порядок і стабільність в ньому. Отже, політичне гарантування реалізації своїх виборчих прав, суб'єктами виборчого процесу здійснює держава – головний гарант демократії в суспільстві. Саме держава – це основа політичної системи, завдяки її діяльності та участі у вирішенні виборчої демократії реалізуються найширші гарантії для всіх суб'єктів виборчого процесу. Конституційно визначена участь громадянина у вирішенні загальнодержавних, загальносуспільних справ і є політичною гарантією.

Народ України є політичним гарантом, оскільки сам народ здійснює владу безпосередньо, а також через представницькі та інші органи державної влади, та через специфічну форму народовладдя – місцеве самоврядування. Політичні партії та інші громадські організації, в які об'єднуються громадяни для захисту своїх інтересів, демократичних надбань, реалізації своїх політичних прав і свобод, і передусім права на участь в управлінні державними справами. Політичною гарантією вважається демократичний правовий режим, а саме спосіб організації та здійснення державної влади. Завдяки демократичному політичному режиму можливо розмаїття думок та поглядів, гласність, які безпосередньо пов'язані з рівноправністю суб'єктів виборчого процесу, свободою агітації, вільним волевиявленням і можливістю встановлення та здійснення суспільного контролю за дотриманням конституційних і законодавчих норм, що регулюють виборчий процес.

Важлива роль у забезпеченні реалізації виборчих прав надається політичним партіям. Саме політичні партії безпосередньо сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян.

До *ідеологічних гарантії* належать: система закріплених державою духовних цінностей, загальна та правова культура суспільства та його членів, свідомість населення, національна свідомість і зрілість громадян, демократичні традиції та менталітет українського народу, належне інформаційне забезпечення членів суспільства, відповідний рівень суспільної та індивідуальної правосвідомості, культурні, національні, місцеві традиції та звичаї, спрямовані на формування демократичної, правової держави, в якій цілковито будуть створені та забезпечені необхідні умови для реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх прав. «До цих гарантії належить також діяльність держави, її органів та їхніх службовців, а також органів місцевого самоврядування та суспільства в цілому з правової освіти населення, що дозволяє кожній людині більш комплексно брати участь у прийнятті важливих державних рішень»¹. Важливе місце в системі ідеологічних гарантії посідає правосвідомість, яка являє собою сукупність поглядів ідей, які визначають ставлення особи до держави, права, законності, правосуддя, їх уявлення про те, що є правомірним, а що ні. Правосвідомість, будучи гарантією реалізації виборчих прав, виражає їхнє ставлення до реалізації своїх суб'єктивних прав та виконання ними своїх обов'язків, визначених у законодавчих актах. «Правова культура учасників виборчого процесу та референдумів формується двома шляхами – теоретичним і практичним, тобто: через засвоєння та усвідомлення нагромаджених суспільством знань з питань виборів і референдумів та законодавства, що їх регулює, та через безпосередню участь їх у виборчому процесі та референдумах в якості виборців, організаторів виборів або референдуму, кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб політичних партій, офіційних спостерігачів тощо»².

Особливу роль у забезпеченні виборчих прав, належить виборчій комісії. «Юридична унормованість дій виборчих комісій вимагає від них високої правової культури при здійсненні організаційних заходів щодо підготовки та проведенні виборів»³. Дотримання виборчих термінів та вимог щодо оформлення виборчих документів виборчими комісіями є однією із гарантії забезпечення виборчих прав суб'єктів виборчого процесу. Важлива роль у формуванні правової культури учасників виборчого процесу надається політичним партіям, які висувують своїх кандидатів, беруть участь у формуванні виборчих комісій, а також визначають осіб, які здійснюють офіційне спостереження за роботою виборчих комісій. Впливають на виборців через пропагування передвиборчих програм, у яких відбиваються нагальні потреби суспільства з метою завоювання відповідного авторитету (політичного та морального) серед виборців. Дуже важливим у цьому випадку є рівень політичної та правової культури таких партій, пов'язаний з діяльністю її у межах виборчого законодавства.

Крім того, важлива роль у підвищенні правової культури належить засобам масової інформації, за допомогою яких до виборців доводиться інформація щодо організації та проведення виборів. Через засоби масової інформації також проводиться відповідна пропагандистсько-роз'яснювальна робота щодо підвищення рівня правових знань та правової культури серед виборців – суб'єктів виборчого процесу.

«Сьогодні, як ніколи, засоби масової інформації мають віддзеркалювати громадську свідомість суспільства, бути провідником соціальних і політичних змін, надавати можливість вільному конкуруванню політичних поглядів, ідей, уподобань, а також забезпечення неупередженого, виваженого висвітлення подій виборчого процесу і референдумів, активна участь в ініціюванні, організації та здійсненні заходів з підвищення процесу і референдумів в Україні є найважливішими їх функціями і завданнями»⁴.

Отже, кожний суб'єкт виборчого процесу, який реалізує власне виборче право, має усвідомити, що свою функцію вибори можуть виконати лише за наявності розвинутої правової та політичної культури та неухильного дотримання всіма суб'єктами та учасниками виборчого процесу дієздатного законодавства. А становлення в Україні демократичної правової державності, розвиток політичного, державного життя суспільства потребує суттєвого підвищення правосвідомості виборців, їхньої правової культури.

Економічні гарантії – це наявність відповідних матеріально-фінансових ресурсів для забезпечення реалізації своїх суб'єктивних прав суб'єктами виборчого процесу, які реалізують виборче право. Це також спроможність суспільства і держави забезпечити необхідні фінансові та матеріально-технічні умови для реалізації виборчих прав.

Економічними гарантіями необхідно вважати:

- 1) економічну систему суспільства, підґрунтям якої є засади вільної економічної діяльності, підприємництва та праці;
- 2) різноманітні форми власності та їх рівноправний правовий захист;
- 3) існуючий в державі спосіб виробництва, економічний лад суспільства;
- 4) стан продуктивних сил у державі та можливість забезпечення їх зростання;
- 5) соціальну орієнтованість економіки держави;
- 6) реальну економічну свободу об'єднань та громадян.

Провідну роль у фінансово-матеріальному забезпеченні проведення виборів надається державі. Законодавство України визначає процедуру фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів. Як уже зазначалось, фінансування виборчого процесу відбувається за рахунок Державного бюджету України, і саме в цьому полягає суть державного гарантування реалізації своїх виборчих права суб'єктами виборчого процесу. Слід зазначити, що за рахунок Державного бюджету України фінансується робота таких суб'єктів виборчого процесу, як виборчі комісії, а визначена бюджетом сума коштів передається у розпорядження Центральної виборчої комісії. Центральна виборча комісія відповідно до ухваленого кошторису розподіляє кошти по комісіях, а також контролює забезпечення цих комісій приміщеннями, транспортом, зв'язком та ін. Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії за рахунок Державного бюджету оплачують друкування передвиборчих плакатів та передвиборчих програм, час мовлення на телебаченні та радіо, користування приміщеннями та установами під час проведення зустрічей та інших заходів з виборцями.

Важливою економічною гарантією для реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх прав є законодавчо закріплена можливість фінансування агітації за рахунок власних виборчих фондів політичних партій та кандидатів на посаду Президента або в депутати. При цьому є дуже важливим, що кошти з власного виборчого фонду можуть використовуватись лише за призначенням, розрахунки проводяться винятково у безготівковій формі. Центральною та окружними виборчими комісіями здійснюється контроль за використанням коштів виборчого фонду партій, блоків партій та кандидатів. Певним видом гарантії є те, що при створенні цих фондів забороняється робити внески органами державної влади, державними підприємствами, установами і організаціями, органами місцевого самоврядування, іноземними юридичними і фізичними особами, міжнародними організаціями та об'єднаннями, а також анонімними особами.

До економічних гарантії належать встановлені законодавством можливості суб'єкта виборчого процесу звертатися до суду, для оскарження порушення його прав під час проведення виборів на будь-якій стадії виборчого процесу – безкоштовно.

«До нормативно-правових гарантії безпосередньої демократії належить сукупність відповідно прийнятих норм права, які визначають загальні принципи функціонування інститутів прямого народовладдя, коло суб'єктів здійснення безпосередньої демократії, цілі, яких вона має досягнути»⁵.

Норми виборчого права є первинною головною складовою виборчого права та зберігають всі його властивості і відбивають особливості механізму правового впливу на поведінку суб'єктів виборчих правовідносин у процесі реалізації конституційного права обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Домінуюча роль у механізмі правового регулювання виборчих правовідносин надається конституційним нормам, оскільки вони врегульовують найважливіші політичні за своїм змістом відносини, пов'язані із формуванням та функціонуванням органів державної влади та місцевого самоврядування. Приписи конституційно-правових норм охоплюють всі стадії виборчого процесу, впливають на всіх суб'єктів та учасників виборчого процесу. Так, ст. 71 Конституції України визначає: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загальному, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення»⁶.

Основна частина нормативно-правових гарантії міститься в нормах законів, які врегульовують конкретний вид виборів, а також у Законі України «Про Центральну виборчу комісію». У всій сукупності норми виборчого права врегульовують різні виборчі правовідносини, і тому можуть класифікуватися за різними критеріями. Так, за цільовим призначенням вони можуть бути поділені на регулятивні та охоронні. При цьому для виборчого права характерно те, що регулятивних норм переважна більшість, і вони спрямовані на врегулювання суспільних відносин, які визначають діяльність суб'єктів виборчого процесу, пов'язану з реалізацією права обирати та бути обраним. Регулятивні норми визначають правову регламентацію та практичну основу виборчих правовідносин, також умови та порядок призначення виборів, порядок формування виборчих комісій, утворення виборчих округів, порядок голосування та ін.

Охоронні ж норми мають забезпечити примусове виконання визначених в регулятивних нормах вимог при невиконанні їх суб'єктами та учасниками виборчого процесу. Такі примусові дії забезпечуються застосуванням заходів кримінальної, адміністративної та іншого виду відповідальності, розглядом спірних питань виборчими комісіями та судами. Необхідно зазначити, що для сучасного національного виборчого законодавства стає характерним те, що в ньому є норми гарантії. Наприклад, розділ IX Закону України «Про ви-

бори Президента України) – «Гарантії діяльності кандидатів на пост Президента України та офіційних спостерігачів»⁷, та відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», розділ IX «Гарантії діяльності партій (блоків), кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів»⁸. Ці норми посідають самостійне місце в механізмі правового регулювання виборчих правовідносин, пов'язаних із забезпеченням реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх прав. На думку А. В. Іванченка, гарантійні норми виконують правозабезпечуючу функцію в механізмі правового регулювання всіх видів виборів. Введення до виборчого права інституту організаційних, інформаційних і процесуальних гарантій реалізації та захисту суб'єктивного політичного права громадян – якісно новий крок на шляху розвитку сучасного виборчого права⁹.

Виборчо-правові норми залежно від ролі, яку вони виконують в механізмі правового регулювання, поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми виборчого права визначають зміст діяльності суб'єктів виборчого процесу, їхні права та обов'язки, обсяг та межі реалізації. Прикладом матеріальної норми може бути ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України»: «Народні депутати України (далі – депутати) обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування»¹⁰.

Процесуальні норми виборчого права врегульовують порядок реалізації виборчих прав та обов'язків, визначають форми та процедури, якими керуються суб'єкти виборчого процесу, визначають послідовність виконання виборчих дій. Від них залежить настання необхідних умов для реалізації матеріальних норм. Прикладом процесуальних норм є ст. 17 Закону України «Про вибори Президента України», у ч. 9 якої визначено: «Виборчий процес повторних виборів Президента України розпочинається наступного дня після офіційного опублікування постанови Верховної Ради України про їх призначення»¹¹.

За засобом впливу на поведінку суб'єктів виборчого процесу норми виборчого права можна поділити на зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі. На думку автора, названа група норм безпосередньо є нормами – гарантіями реалізації виборчих прав та обов'язків. До зобов'язуючих норм, наприклад, належать ч. 1 ст. 60 Закону України «Про вибори Президента України», де визначено: «Передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації усіх форм власності проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Законом»¹². Прикладом забороняючої норми є ч. 4 ст. 2 названого Закону в якому визначено: «Будь-які прямі або непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняється. Не допускається щодо участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та цим Законом»¹³. Прикладом уповноважуючих норм є ст. 10 названого закону, в ч. 1 якого визначено: «Право висування кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки (далі – партії (блоки), а також само висуванням у порядку, визначеному цим Законом»¹⁴.

До нормативно-правових гарантій також належать норми, які передбачають юридичну відповідальність за порушення норм виборчого законодавства в разі порушення їх суб'єктами та учасниками виборчого процесу. «Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдуми передбачає негативну реакцію держави щодо порушення права громадянина на участь у цих заходах. Вона виражена у відповідній правовій формі та передбачає як засудження самого правопорушення, так і його суб'єкта»¹⁵. Юридичну відповідальність суб'єктів виборчого процесу залежно від того, якими нормативно-правовими актами вони передбачені, можна поділити на такі види: кримінально-правова, адміністративно-правова, цивільно-правова. Отже, конкретна галузь права передбачає вид та міру юридичної відповідальності суб'єктів виборчого процесу за порушення ними виборчого законодавства.

¹ Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с. – С. 335.

² «Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення» – Київ, 13-15 листопада 2002 р. (доповіді, виступи, рекомендації). – К.: Нора – друк, 2003. – 504 с. – 301.

³ Там само. – С. 380.

⁴ Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник / Редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. – К.: Центральна виборча комісія, 2001. – 360 с. – С. 303.

⁵ Там само. – С. 336.

⁶ Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁷ Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. – № 20-21. – Ст. 291.

⁸ Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. – № 38-39. – Ст. 449.

⁹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. Редактор – доктор юридических наук А. В. Иванченко. – М.: Издательство НОРМА, 1999. – 856 с. – С. 46.

¹⁰ Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. – № 38-39. – Ст. 449.

¹¹ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 20-21. – Ст. 291.

¹² Там само. – Ст. 291.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К.: Інститут держави і права ім. Корещького НАН України, 2001. – 356 с. – С. 337.

Резюме

У статті визначено поняття гарантій, а також охарактеризовані загальносоціальні та нормативно-правові гарантії реалізації виборчих прав, суб'єктами виборчого процесу під час проведення виборів.

Ключові слова: загальносоціальні, політичні, ідеологічні, економічні, нормативно-правові гарантії; виборче право; суб'єкти виборчого процесу.

Резюме

В статье дано определение гарантий, а также характеристика общесоциальных и нормативно-правовых гарантий реализации избирательных прав субъектами избирательного процесса во время проведения выборов.

Ключевые слова: общесоциальные, политические, идеологические, экономические, нормативно-правовые гарантии; избирательное право; субъекты избирательного процесса.

Summary

The article describes general social and regulatory legislative guarantees of execution of the rights of participants of the election process during elections.

Key word: general social, political, ideological, economic, standard lawful guarantees, electoral franchise, subjects of the electoral process.

Отримано 8.07.2010