

УДК 342.9

СЕРДЮК Є.В., кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

***Анотація.** У науковій статті автором проаналізовано принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України. Проаналізовано вітчизняне та міжнародне законодавство. Здійснено розподіл загальногалузевих і спеціальних принципів.*

***Ключові слова:** принципи, адміністративно-правове забезпечення, виборчі права, вибори.*

***Аннотация.** В научной статье автором проанализированы принципы административно-правового обеспечения избирательных прав граждан Украины. Проанализированы отечественное и международное законодательство. Осуществлено распределение общепрофессиональных и специальных принципов.*

***Ключевые слова:** принципы, административно-правовое обеспечение, избирательные права, выборы.*

***Summary.** In the scientific article the author analyzes the principles of administrative and legal support of electoral rights of citizens of Ukraine. Analyzed the domestic and international legislation. Allocated General industry and special principles.*

***Keywords:** principles, administrative and legal support, voting rights, elections.*

Принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України тісно пов'язані з гарантіями виконання Конституції та законів України. Питанням принципів адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян було присвячено роботи вітчизняних учених В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, В.Галунька, В.Олефіра, М. Ставнійчук, В. Шаповала, Т. Коломоєць, В. Колпакова, В. Погорілка, А. Лавриновича, О.Мурашина та ін. Проте аналіз стану наукових досліджень свідчить, що принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян потребують подальшого дослідження.

Зазначена проблема потребує подальшого дослідження, теоретичного осмислення, систематизації та розробки на цій основі пропозицій, які повинні бути враховані у виборчому процесі. Саме цим зумовлена актуальність нашої статті. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства, юридичної літератури з адміністративного права визначити спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян.

Принцип (від лат. *principium* – «основа, начало») – це першооснова, керована ідея, основне правило поведінки. У суб'єктивному розумінні принцип означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову. Тлумачний словник української мови дає такі визначення слова *принцип*: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і таке інше; засада, основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [1, с. 927].

На думку О. Бандурки, принципи державного управління – це об’єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, закріплені в Основному Законі, в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління і визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління [2, с. 39-40]. Принципи є провідною категорією в адміністративному праві більшості європейських країн.

Юридичну природу принципів адміністративного права розкриває Ю. Битяк: це вихідні, об’єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права. На його погляд, за межами соціальної активності і практичної діяльності суб’єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані й закріплені, а тим більше реалізовані [3, с. 29].

На думку В. Галуцька, до характерних рис принципів адміністративного права належать такі положення: 1) вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб’єктів адміністративного права; 3) принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб’єктів адміністративного права, але які є реально досяжними [4, с. 62-68].

Виходячи з таких положень теорії адміністративного права, під принципами адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України слід розуміти основні вихідні, об’єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб’єктів адміністративного права щодо забезпечення виборчих прав громадян України, нормальне функціонування держави та громадянського суспільства в цілому.

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальногалузеві. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються і деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які в свою чергу поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо).

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них можна віднести: 1) принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; 2) принцип верховенства права; 3) принцип законності; 4) принцип рівності громадян перед законом; 5) принцип демократизму правотворчості й реалізації права; 6) принцип взаємної відповідальності держави і людини; 7) принцип гуманізму й справедливості у взаємовідносинах між державою та людиною.

Спеціальногалузеві принципи взаємопов’язані з принципами виконавчої діяльності Української держави. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим необхідно відзначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов’язкових вимог.

Спираючись на досягнення юридичної науки, аналіз чинного адміністративного законодавства України й практики його застосування, можна зробити висновок, що основні принципи формуються у площині взаємовідносин між суспільством і органами виконавчої влади. Вони є безпосереднім засобом реалізації загальних принципів і

повніше розкривають природу формування та функціонування адміністративного права України, підкреслюють його місце і роль у правовій системі.

Виходячи з того, що принципи адміністративного права поділяються на різновиди (загальні принципи адміністративного права; спеціальногалузеві принципи адміністративного права: а) основні галузеві принципи адміністративного права; б) принципи окремих інститутів адміністративного права), проаналізуємо спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України.

Зазначені принципи базуються на конституційних принципах виборчого права, під якими розуміють основоположні ідеї, які концентрують у собі соціально-політичні умови виборів і постають як загальнообов'язкові безперечні нормативні вимоги. Вони закладені у природі суспільного устрою тієї чи іншої держави й виконують функцію загальнонормативного орієнтиру) [5].

Законодавством про вибори та в юридичній літературі визначається п'ять спеціальних принципів адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України: загальність, рівність, безпосередність виборів (пряме голосування), принцип непрямого виборчого права, таємне голосування. Разом із тим можна виділити галузеві принципи адміністративного права щодо здійснення виборчого процесу: 1) формування виборчих комісій; 2) оприлюднення рішень виборчих комісій; 3) участі спостерігачів; 4) підрахунку голосів виборців.

Загальне виборче право не означає, що всі жителі країни можуть брати участь у виборах. Виборчих прав звичайно не мають іноземці й особи без громадянства, які проживають у країні, де проводяться вибори. У більшості країн для участі в голосуванні (активне виборче право) установлений вік – не менш як 18 років до дня виборів. У зв'язку з наявними обмеженнями в пасивному виборчому праві існують поняття невиборності і несумісності. Невиборність означає, що визначені посадові особи не можуть висувати свої кандидатури на виборах, поки не пішли у відставку із займаної посади (державні службовці визначених рангів, губернатори, судді, прокурори, офіцери і генерали й ін.). У багатьох країнах потрібно, щоб такі особи пішли у відставку завчасно – за шість місяців до виборів, а то і за рік, що повинно виключити використання власного службового становища й впливу на виборах. Невиборність буває абсолютна (наприклад, члени королівської родини в Іспанії не можуть балотуватися в парламент) і відносна (у Мексиці губернатори не можуть балотуватися у визначених виборчих округах).

Несумісність означає заборону одночасно займати виборну й іншу державну посаду. Вона не виключає можливості обрання особи, яка займає державну посаду, до представницької установи, але в разі обрання ця особа повинна вирішити, чи зберігає вона за собою державну посаду, чи відмовляється від депутатства (наприклад, міністри у Франції, обрані до парламенту, повинні вирішити для себе це питання протягом 15 днів). Несумісність означає також заборону займати яку-небудь державну посаду в системі виконавчої влади.

Більшість названих вище цензів і обмежень, виборчих кваліфікацій мають природний характер і не є дискримінацією. Однак деякі обмеження можуть використовуватися з дискримінаційною метою (знання державної мови, вимога законодавства, щоб кандидат володів гарними моральними якостями, добрим характером тощо) [6].

Рівне виборче право – це встановлені законом рівні можливості для виборця впливати на результати виборів та однакові можливості бути обраним відповідно до умов закону. Виборче право є рівним, якщо: 1) кожен виборець має рівну кількість голосів (звичайно, це один, але може бути два); 2) у країні існує єдиний виборчий корпус, тобто всі виборці не розділені на соціальні чи інші групи з неоднаковим

представництвом; 3) депутат обирається від рівної кількості жителів виборців; 4) закон висуває однакових вимог до порядку висування кандидатів, ведення ними передвиборної агітації та визначення результатів виборів.

Рівність виборчого права припускає створення рівних за кількістю населення (чи рівних у пропорції числа мандатів і населення) виборчих округів. Звичайно, забезпечити рівність із точністю до однієї людини неможливо, тим більше, що за виборчими законами звичайно при нарізці округів не дозволяється порушувати межі одиниць адміністративно-територіального розподілу. Тому виборчі закони припускають визначену нерівність у кількості населення виборчих округів, звичайно на 10-15 % у той чи інший бік.

Порушенням принципу рівності в зв'язку з нарізкою виборчих округів є так звана виборча географія (геометрія), що позначається іноді американським терміном *джеррімендерінг* (від власного імені одного американського губернатора, що використовував нарізку округів в інтересах своєї партії, й англійського слова зі значенням «майструвати»). Використовуючи цей прийом, адміністрація, що перебуває у владі, нарізає виборчі округи таким чином, щоб перемогти хоча б із мінімальною перевагою в більшості округів, а електорат (прихильників) іншої чи інших партій зосередити з найбільшою перевагою в меншості округів. З цією метою попередньо проводяться конкретні соціологічні дослідження, з'ясовуються симпатії виборців різних населених пунктів. Тому створювані округи іноді приймають вигадливі форми серпа, коромисла і т. ін., тому що їх кроють по-різному. Щоправда, останніми роками започатковуються певні заходи проти такого прийому [7].

Прямі вибори – це безпосереднє обрання громадянами своїх представників до державних органів – окремих посадових осіб (наприклад, президента). Водночас багато вищих органів держави і посадові особи, зокрема в демократичних країнах, обираються непрямыми виборами.

Існує таємне і відкрите голосування. У першому випадку виборець віддає свій голос, не бачачи інших осіб, шляхом заповнення виборчого бюлетеня, використання виборчої машини, за допомогою електронної картки виборця. Порушення таємниці голосування карається законом. Відкриті вибори проводяться дуже рідко, звичайно в низовій ланці представницьких органів шляхом підняття руки.

У ч. 3 ст. 21 Загальна декларація прав людини встановлює таке: «Воля народу повинна бути основою влади Уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитись згідно із загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» [8].

У ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права записано: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право та можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати та бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців...» [9].

Відповідно до цих міжнародних правових документів Конституція України (ст. 71) закріпила такі принципи суб'єктивного виборчого права: принцип вільних виборів; принцип загального, рівного і прямого виборчого права; принцип таємного голосування. Конституція України закріплює принципи виборчого права як універсальні, вони стосуються всіх видів виборів, а їх проголошення як конституційної основи виборчої системи свідчить про справді демократичний характер формування виборчих органів

державної влади і місцевого самоврядування України та є вагомою передумовою демократизму конституційного ладу.

Деталізація цих конституційних принципів здійснюється у виборчому законодавстві [10]. Так, чинні закони про вибори – «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI, «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV, «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI, «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. № 2487-VI – регламентують принципи адміністративного правового забезпечення виборчих прав громадян України: 1) принцип вільних виборів; 2) принцип загального, рівного і прямого виборчого права; 3) принцип таємного голосування.

Однак, незважаючи на те, що принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян базуються на вищезазначених конституційних принципах виборчого права, вони не є з ним тотожні, оскільки завданням адміністративного права є розвиток застосування конституційно-правових норм для потреб внутрішнього публічного правового забезпечення суспільних відносин, зокрема виборчих.

У цьому аспекті, виходячи з предмета нашого дослідження, принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян доцільно розділити на принципи забезпечення взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації та принципів адміністративного судочинства, які використовуються при оскарженні порушених виборчих прав громадян України.

У першому випадку принципів забезпечення взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації у сфері виборчих прав громадян доцільно скористатися слушними розробками, які наведені у [11]. Взявши їх за основу, розширимо їх до вимог нашого дослідження, наповнюючи спеціальним предметом і вносячи в них нову якість.

Положення публічної адміністрації мають слугувати виборцям – громадянам України. Цей принцип відбиває головне, найсуттєвіше в адміністративному праві України, розкриває його основне соціальне призначення, систему визначальних цілей, зокрема забезпечення виборчих прав громадян. Усі норми адміністративного права мають виходити з того, що суспільні інтереси реалізуються через права й законні потреби окремих фізичних і юридичних осіб та соціальних груп. Служити людині – означає служити суспільству. Якщо законні інтереси окремих осіб не повною мірою співпадають із цілями розвитку держави, то адміністративне право України при забезпеченні публічних інтересів не може ігнорувати особисті потреби окремо взятої людини, а має максимально враховувати і задовольняти їх без порушення чинних законів. Справедливе, соціально спрямоване адміністративне право не сумісне з будь-яким відхиленням від закону, принципів гуманізму й демократії.

Повнота забезпечення виборчих прав громадян України здійснюється засобами адміністративного права. Цей принцип означає, що публічна адміністрація має забезпечити громадянам України право реалізувати своє пасивне й активне виборче право шляхом подальшої деталізації конституційних виборчих прав, створення спеціальних адміністративно-правових норм, що реалізують виборчі права громадян, відповідних публічних органів, адміністративно-правового механізму їх втілення у життя.

Принцип зв'язаності публічної адміністрації законом і підконтрольності її суду є одним із кращих засобів, «мистецьким винаходом» адміністративного права. В умовах сьогодення він дуже добре формально визначений у вітчизняному адміністративному праві та засвідчує, що: 1) при забезпеченні виборчих прав громадян посадові особи публічної адміністрації можуть діяти виключно відповідно до ст. 6 Конституції України,

здійснюючи свої повноваження у встановлених Конституцією межах згідно із законами України та ст. 19, в якій зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Обмеженість втручання публічної адміністрації в особисте життя громадян України як суб'єктів пасивного і активного виборчого права. Сутність цього принципу полягає в закономірному встановленні тієї межі, до якої втручання публічної адміністрації у відповідну діяльність продиктовано в існуючих історичних умовах інтересами народу України, після чого це втручання не є необхідним, оскільки скоує дію механізмів соціальної регуляції, порушує нормальні процеси, що відбуваються в громадянському суспільстві, й знижує ефективність виконавчої влади.

Оптимальне доповнення та увірноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями громадських об'єднань у сфері забезпечення виборчих прав. Сутність цього принципу полягає в наданні громадським об'єднанням максимальної можливості безпосередньо забезпечувати виборчі права громадян України, контролювати діяльність публічних суб'єктів виборчого процесу – наприклад, права оспорювати рішення, ухвалені органами державної виконавчої влади, зокрема в суді, брати безпосередню участь у здійсненні державної політики (ініціатива в правотворчості, пропозиції, подання тощо).

Принцип гласності означає, що публічна адміністрація при здійсненні своїх повноважень має діяти якомога більш відкрито. Дотримання цього принципу є актуальним, бо він, з одного боку, забезпечує можливість широкої участі громадськості в адміністративно-правовому регулюванні, з іншого – є бар'єром проти корупційних діянь. В умовах сьогодення цей принцип отримав ґрунтовну деталізацію у законах України «Про інформацію» від 13 січня 2011 р. № 2938-VI, «Про доступ до публічної інформації» від 23 січня 2011 р. № 2939-VI.

Принцип відповідальності полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації, по-перше, зобов'язані забезпечити громадянам України непорушність їх виборчих прав; по-друге, не допускати при цьому, щоб ті ж громадяни порушували права і свободи третіх осіб; по-третє, забезпечити притягнення винних у скоєнні правопорушень до адміністративної відповідальності, а у разі необхідності – до іншого виду юридичної відповідальності; по-четверте, створити умови для відновлення порушеного права.

Принцип самостійності означає, що суб'єкти публічної адміністрації при забезпеченні виборчих прав повинні мати формально визначені межі самостійних повноважень. Втручання в діяльність суб'єкта публічної адміністрації, який діє у встановлених законом межах, вищестоящого відомчого органу чи посадової особи має бути мінімальним, а інших суб'єктів, як правило, – тільки через суд. Дотримання цього принципу дозволить зменшити кількість випадків прийняття рішень на основі «телефонного права» та «замовлених справ» [11].

Отже, до принципів забезпечення взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації у сфері виборчих прав громадян України, належать: служіння публічної адміністрації громадянам України (виборцям); повноти забезпечення виборчих прав громадян України засобами адміністративного права; принцип зв'язаності публічної адміністрації законом і підконтрольності її суду; оптимального доповнення й увірноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з

повноваженнями громадських об'єднань у сфері забезпечення виборчих прав; принцип гласності; принцип відповідальності; принцип самостійності.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки: 1) принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян базуються на прогресивних принципах виборчого права, формалізованих у Конституції та законах України: принцип вільних виборів; принцип загального, рівного і прямого виборчого права; принцип таємного голосування; 2) під принципами адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права щодо забезпечення виборчих прав громадян України, нормальне функціонування держави та громадянського суспільства в цілому; 3) принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян поділяються на принципи забезпечення взаємовідносин суспільства і публічної адміністрації та принципи адміністративного судочинства, які використовуються при оскарженні порушень виборчих прав громадян України; 4) принципи адміністративного права поділяються на такі види: загальні принципи адміністративного права; спеціальногалузеві принципи адміністративного права: а) основні галузеві принципи адміністративного права; б) принципи окремих інститутів адміністративного права.

Використана література

1. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. / [укл. В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Аконті, 1998. – Т. III : ОБУ-РОБ. – 927 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
3. Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. Адміністративне право України : [навчальний посібник] : у 2-х т. / [Галунько В. В., Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ХМТ, 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.
5. Олефір В.І. Принципи адміністративного права // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2012. – Режим доступу : <http://law-property.in.ua/articles/18-the-principles-of-administrative-law.html>
6. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі : дис... док. юрид. наук: 12.00.01 / Олександр Геннадійович Мурашин. – К., 2001. – 420 с.
7. Поняття і принципи виборчого права. Поняття виборчого права і сутність виборів. – Режим доступу : http://www.files.lovi-moment.com.ua/.../dwn_file.php?
8. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року // Голос України від 10.12.08 р. – № 236.
9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Принципи виборчого права в Україні. – Режим доступу : <http://jurisprudence.com.ua/konstitutsijne-pravo/printsipi-viborchogo-prava-v-ukrajini.html>
11. В.В. Галунько. Форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації. – Режим доступу : <http://law-property.in.ua>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~