

ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ЯК АСПЕКТ ПРИНЦИПУ ЗАГАЛЬНОГО ПАСИВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

Стаття містить аналіз суті та особливостей висування та реєстрації кандидатів і політичних партій як важливого аспекту дотримання принципу загального пасивного виборчого права. Автор значну увагу приділяє дослідженню ініціативи висування та суб'єктів номінації, а також порівняльній характеристиці таких форм підтримки ініціативи висування, як збір підписів та грошова застава.

Ключові слова: вибори, демократія, висування кандидатів, збір підписів, грошова застава, принцип загального пасивного виборчого права.

Статья содержит анализ сущности и особенностей выдвижения и регистрации кандидатов и политических партий как важного аспекта соблюдения принципа всеобщего пассивного избирательного права. Автор значительное внимание уделяет исследованию инициативы выдвижения и субъектов номинации, а также сравнительной характеристике таких форм поддержания инициативы выдвижения, как сбор подписей и денежный залог.

Ключевые слова: выборы, демократия, выдвижение кандидатов, сбор подписей, денежный залог, принцип всеобщего пассивного избирательного права.

Article contains the analysis of essence and features of pulling out and registration of candidates and political parties as an important aspect of observance of principle of common passive electoral law. An author spares considerable attention to research of initiative of pulling out and subjects of nomination, and also comparative description of such forms of support of initiative of pulling out, as collection of signatures and caution money.

Key words: elections, democracy, pulling out of candidates, collection of signatures, caution money, principle of common passive electoral law.

Вибори виступають невід'ємною ознакою та каталізатором демократичного політичного режиму. При цьому важливо, щоб самі вибори носили демократичний характер, відбувалося дотримання під час виборчих перегонів демократичних принципів виборів.

У значній мірі демократичність виборчого процесу визначається не лише можливістю народу здійснювати волевиявлення, але і його змогою реалізувати своє право бути обраними у владні структури. Тому важливого значення для демократичного політичного режиму набуває принцип загального пасивного виборчого права, і, зокрема, такий його аспект, як висування і реєстрація суб'єктів виборчого процесу.

Проблематика статті відзначається актуальністю, оскільки дослідження суті та особливостей висування і реєстрації суб'єктів виборчого процесу дозволить використати набутий демократичний досвід і сприятиме більш повній реалізації громадянами свого права бути обраними. В світлі того, що обмеженість цього права була основною проблемою радянської виборчої практики, актуальність дослідження стає ще більш очевидною.

Мета публікації – проаналізувати суть та особливості процесу висування та реєстрації кандидатів і політичних партій (блоків) як важливу умову реалізації пасивного виборчого права громадян.

Проблематикою висування та реєстрації кандидатів та політичних партій (блоків) займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як М. Ставнійчук, С. Загайнов, Ю. Лебедева, В. Маклаков та ін. Разом з тим, дані науковці основну увагу звертали на процедурні моменти висування та реєстрації суб'єктів виборчого процесу, часто оминаючи їх аналіз як важливого аспекту принципу загального пасивного виборчого права.

Важко назвати демократичним політичний режим, за якого громадяни не можуть отримати таку владу, яку вони вважають найбільш відповідною їхнім уявленням та інтересам. Для реалізації цього важливу роль відіграє порядок та характер висування кандидатів. Російський науковець С. Загайнов справедливо зазначає: «Рівень демократизму виборчої системи в країні в країні напряму залежить від встановленого законом порядку висування і реєстрації кандидатів та інших посадових осіб» [1, с. 94].

Висування кандидатів є тривалим процесом, який включає наступні стадії:

1. ініціатива висування;
2. повідомлення про висування кандидата відповідній виборчій комісії;
3. підтримка ініціативи висування;
4. надання виборчих документів для реєстрації кандидата.

Ініціатива висування зводиться, в першу чергу, до питання про суб'єктів, які можуть пропонувати осіб на певні виборні посади. В світовій виборчій практиці відомі такі способи висування кандидатів у залежності від суб'єктів ініціювання:

1. *Висування зборами виборців*. В такому випадку законодавство, як правило, вимагає наявності певної мінімальної кількості виборців, яка необхідна для того, щоб висування було чинним. Крім того, обов'язковою є згода особи на балотування в якості кандидата.

2. *Самовисування*. Його суть полягає в тому, що будь-яка особа, яка відповідає встановленим законодавством вимогам, може самостійно висувати свою кандидатуру на виборну посаду. У виборчій практиці часто ставиться вимога, що акт самовисування особи повинен бути підтриманий невеликою кількістю виборців.

Можна побачити, що два вищезгадані способи висування кандидатів є дуже схожими. Тому виникає питання в доцільності самовисування, враховуючи той факт, що саме виборець є головним учасником виборів і саме йому повинна належати головна роль у висуванні кандидатів. Ще одним аргументом проти самовисування є можливість кандидування випадкових осіб. Іншими словами, вже на стадії висування повинен відбуватися певний відбір потенційних кандидатів, чого не відбувається у випадку реалізації процедури самовисування, оскільки вона допускає відсутність будь-якої підтримки кандидата з боку електорату.

З іншого боку, зрозуміло, що відсутність самовисування суттєво звужує можливість реалізації пасивного виборчого права громадян. Крім того, самовисування у порівнянні з висуванням групами виборців має ту перевагу, що не ставить кандидата у залежність від суб'єкта висування.

Російський науковець Ю. Лебедева доречно зазначає: «Можна припустити, що якщо громадянин остаточно вирішив висунути свою кандидатуру на виборах, то цілком природно надати право на висування саме йому, щоб виключити будь-який тиск з боку інших осіб, які бажають бачити його своїм представником у виборному органі, на виборній посаді в органі державної влади чи місцевого самоврядування» [4, с. 119].

Що ж стосується відсутності відбору і балотування випадкових людей, то такий недолік самовисування легко нейтралізується встановленими законодавством способами підтримки ініціативи висування, про що ми будемо говорити дещо пізніше.

3. *Висування політичними партіями*. Політичні партії відіграють ключову роль у виборчому процесі більшості країн світу, в тому числі і у якості суб'єктів номінації. При тому, якщо за мажоритарної чи змішаної виборчих систем поряд з політичними

партіями існують, як правило, й інші суб'єкти висування, то за пропорційної виборчої системи єдиним суб'єктом номінації є саме політичні партії. Тому за пропорційної виборчої системи вводиться додатковий виборчий ценз – партійний, що суттєво обмежує реалізацію принципу загального пасивного виборчого права.

Частковим виходом з цієї ситуації може бути запровадження практики включення у партійні списки осіб, які офіційно не є членами даних політичних партій. При цьому доцільно, на нашу думку, дати можливість виборцю самому звернутися з відповідною пропозицією до політичних партій, а політичним партіям – ініціювати включення особи у партійний список на виборах за наявності його згоди. Доцільним також видається обмеження кількості таких безпартійних осіб. Разом з тим приходиться констатувати, що пропорційна виборча система суттєво звужує можливість бути обраними для багатьох прошарків суспільства.

Висування громадян політичними партіями відбувається на з'їздах партій відповідного рівня шляхом голосування. При цьому повинен бути оформлений письмовий протокол про результати голосування та кандидатури осіб, яких політична партія висуває для участі у виборах. У цьому контексті важливою умовою реалізації пасивного виборчого права громадян є демократичність самих політичних партій і, як наслідок, демократичний характер процедур висування всередині партій.

Специфічною процедурою висування кандидатів політичними партіями є праймеріз (первинні вибори, передвибори). Їх суть полягає в тому, що політичні партії висувають кількох кандидатів, між якими відбувається боротьба серед прихильників відповідних партій. Кандидат, який перемагає на праймеріз, отримує право балотуватися на вакантну виборну посаду. Така процедура має місце, наприклад, під час президентських виборів у США.

4. *Висування громадсько-політичними організаціями та об'єднаннями*. В такому випадку суб'єктом висування можуть бути громадські організації, трудові колективи та ін. І хоч такі інституції часто мають доволі побіжне відношення до політики, такий спосіб висування дозволяє більшій кількості громадян реалізувати своє пасивне виборче право.

Розглядаючи процес ініціативи висування, варто зазначити, що і суб'єкт, і об'єкт висування мають право в будь-який момент відмовитись від можливості здійснювати висування чи балотуватися на виборах відповідно. Також важливим аспектом реалізації принципу загального пасивного виборчого права є можливість балотуватися у конкретному виборчому окрузі не лише тим громадянам, які тут безпосередньо проживають, але будь-яким особам, що потенційно відповідають вимогам до кандидатів.

Крім того, дискусійним є питання про можливість кандидата балотуватися у різних виборчих округах одночасно. Те ж стосується балотування при змішаній виборчій системі одночасно в одномандатному та багатомандатному виборчих округах. Якщо перший варіант є недоцільний, то в деяких країнах допускається одночасне балотування кандидатів як в конкретному

виборчому окрузі, так і за партійними списками. Ми вважаємо таку практику не зовсім обґрунтованою, оскільки вона ставить громадян, які є членами політичних партій, у привілейоване становище у порівнянні з безпартійними кандидатами а, отже, в певній мірі порушує рівність виборчих прав громадян.

Другим етапом висування кандидатів є **повідомлення про висування особи у відповідну виборчу комісію**. Воно оформляється у вигляді письмової заяви із згодою громадян балотуватися на виборах. Крім того, громадяни повинні подати інформацію про свою персону (біографічні дані, освіта, інформація про місце праці і т. д.). Повідомлення виборчої комісії про висування особи має на меті легалізувати його статус як кандидата, який дає йому право приступати до необхідних дій для того, щоб мати змогу бути обраним.

Третім етапом висування кандидатів є **підтримка ініціативи висування**. Виділяють два основні способи підтримки ініціативи висування: збір підписів і внесення грошової застави.

Збір підписів має на меті засвідчити певний рівень підтримки суб'єкта виборчого процесу з боку електорату. Разом з тим рівень підтримки, який вимагається законодавством, повинен бути помірним. Це стосується, в першу чергу, необхідної кількості зібраних підписів. Згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії збір підписів на підтримку кандидатів повинен проводитися у розмірі, не більшому, ніж 1 % від загальної кількості виборців [2].

Крім того, важливо, щоб кандидати мали достатньо часу на збір підписів. Іншими словами, кількість необхідних підписів повинна бути співрозмірна часові, який надається на їхній збір. Також бланки підписних листів та вимоги до них не повинні створювати необґрунтованих ускладнень для збирачів підписів.

Збір підписів може проводитися лише серед громадян, які є жителями того виборчого округу, в якому балотується кандидат, і володіють активним виборчим правом. Сам збір підписів здійснюється шляхом внесення підпису виборцем у підписний лист. При цьому бажаним є внесення всіх необхідних даних виборцем власноручно.

Особа, яка здійснює збір підписів, повинна сама володіти виборчими правами. Для зменшення ймовірності фальсифікації підписів підписні листи повинні завірятися збирачами підписів, а також вказуватись інформація про особу, яка здійснює збір.

Для забезпечення демократичного характеру процесу збору підписів, він повинен здійснюватися з дотриманням певних правил та встановленням певних обмежень. Зокрема, забороняється здійснювати збір підписів представникам органів державної влади та місцевого самоврядування, членам виборчих комісій. Також заборонено збирати підписи в приміщеннях органів влади, використовувати тиск чи підкуп виборців.

При використанні такої форми підтримки ініціативи висування кандидата, як збір підписів, виникає питання про доцільність чи недоцільність підтримки одним виборцем одночасно кількох кандидатів. Оскільки слід відрізнити підтримку певного кандидата підписом і саме голосування за певного кандидата, ми вважаємо за

доцільне дозволити виборцям підтримувати своїми підписами кількох суб'єктів виборчого процесу. Це виражатиме можливість для виборців вільно демонструвати свою прихильність системі політичного плюралізму в державі.

Для того, щоб гарантувати достовірність та автентичність зібраних підписів, виборча комісія повинна здійснити їхню перевірку. В ідеалі необхідно, щоб були перевірені всі підписні листи. Це можна пояснити тим, що у випадку вибірки відкривається широке поле як для зловживань з боку виборчих комісій, так і для помилкових рішень як результату співпадіння. Вибрана випадковим та непослідовним способом, вибірка може бути анульована, що призведе до визнання всього процесу збору підписів недійсним і відмови у реєстрації кандидату.

Для підвищення ефективності перевірки підписів бажаним є вибіркове опитування виборців для підтвердження факту надання підтримки даному кандидату. Крім того, ефективним є залучення до перевірки підписних листів експертів-почеркознавців.

Важливо, щоб несуттєві помилки, виявлені при перевірці підписів, не призводили до визнання підписних листів недійсними. В цьому контексті С. Загайнов пропонує розрізняти недостовірні і недійсні підписи. Недостовірний підпис виконаний від імені однієї особи іншою, тобто, це сфальсифікований підпис. У той же час недійсний підпис отриманий з процедурними порушеннями. Недійсні підписи пов'язані, як правило, з помилками і неточностями як зі сторони виборців, так і з боку збирачів підписів [1, с. 109-111].

З вищезгаданого, на нашу думку, напрошується висновок про необхідність різних правових наслідків для недостовірних та недійсних підписів. Якщо за недостовірні підписи кандидат повинен нести відповідальність у вигляді відмови у реєстрації, то недійсні підписи, які характеризуються формальними послідовностями, повинні підлягати виправленням.

Для уникнення зловживань під час перевірки підписів з боку виборчих комісій доцільно надати можливість спостерігати за цим процесом представникам суб'єктів виборчого процесу, які висувають свої кандидатури. Крім того, перевірка підписів повинна бути завершена до початку виборчої кампанії, оскільки, в іншому випадку, це може поставити деяких кандидатів чи політичні партії в нерівне становище щодо здатності вести виборчу кампанію.

Іншою формою підтримки ініціативи висування є грошова застава. Варто наголосити, що збір підписів та грошова застава використовуються як альтернативні форми підтримки ініціативи висування і не є дві одночасно обов'язковими.

Грошова застава є вираженою в грошовій формі гарантією відповідальності суб'єкта виборчого процесу та свідченням серйозності його намірів щодо участі у виборах. Доцільність та необхідність використання грошової застави зумовлена ще й тим, що у випадку реєстрації суб'єкт виборчого процесу отримує, як правило, доволі значну фінансову допомогу з боку держави. Тому застосування грошової застави дозволить збалансувати державні кошти на завідомих непрохідних кандидатах, які не мають серйозних намірів щодо включення у передвиборчу боротьбу.

Розмір грошової застави визначається, як правило, відповідно до максимальних розмірів виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу. Разом з тим, як і у випадку збору підписів, грошова застава не повинна бути занадто великою і необгрунтовано звужувати пасивне виборче право громадян.

Оскільки грошова застава є лише гарантією серйозності участі кандидатів у виборах, вона повинна повертатися суб'єкту виборчого процесу за певних умов. Ними є обрання суб'єкта на посаду чи набрання встановленого законодавством відсотку голосів (як правило, не дуже великого). Також грошова застава повинна повертатися у випадку визнання виборів недійсними. В інших випадках, як правило, грошова застава перераховується у відповідний державний бюджет.

Законодавство деяких країн передбачає можливість одночасно вносити і грошову заставу, і збирати підписи. В такому випадку суб'єкт, який зібрав достатньо підписів на свою підтримку, реєструється на основі цього. Грошова ж застава в такому випадку йому повертається. Якщо ж суб'єкт виборчого процесу не зміг зібрати достатньо підписів, він реєструється на основі грошової застави. «Завдяки цьому кандидати, виборчі об'єднання (блоки), які надали і підписні листи, і виборчу заставу, отримують свого роду «страховку» на успіх у реєстрації, при цьому навіть не ризикуючи втратити засоби виборчої застави» [4, с. 136].

Розглядаючи збір підписів та грошову заставу як два основні способи підтримки ініціативи висування, доцільно проаналізувати їхні позитивні та негативні сторони. Так, негативною стороною збору підписів є їхня довготривалість, що автоматично збільшує часовий період виборчого процесу. Також збір підписів є дороговартісною процедурою, оскільки вимагає значних зусиль з боку кандидатів (у тому числі і фінансових), так і з боку виборчих комісій, які змушені здійснювати перевірку підписів. Остання вимагає значних як часових, так і фінансових затрат, оскільки передбачає залучення дорогооплачуваних фахівців.

Крім того, виборча практика показує, що під час збору підписів відбуваються значні зловживання як з боку сторони, яка збирає підписи (підкуп виборців, здійснення тиску з вимогою підтримати певного суб'єкта виборчого процесу, підробка підписів), так і з боку виборчих комісій, які можуть упереджено ставитися до перевірки підписів, відстоюючи інтереси певних політичних сил. Зрештою, при зборі підписів у певній мірі порушується принцип таємного голосування, оскільки виборець змушений розкрити свої уподобання.

Коли ми говоримо про грошову заставу, то вона, навпаки, дозволяє уникнути притаманних збору підписів зловживань та порушень. Також грошова застава не тільки не вимагає додаткових витрат з боку держави, але й допомагає частково покрити державні витрати на виборчу кампанію за рахунок грошей осіб, яким згідно законодавства не повертається грошова застава.

Однак ми вважаємо, що проста заміна збору підписів грошовою заставою не є повністю еквівалентною, адже ставить участь у виборах більше у залежність від матеріального становища, ніж від рівня підтримки.

Ми погоджуємося з В. Маклаковим, який слушно підмічає: «І якщо більш чи менш значна кількість підписів показує, що виборче об'єднання (чи кандидат) має деяку підтримку чи по крайній мірі про нього відомо виборцям, то внесення виборчої застави демонструє лише майнове благополуччя відповідного виборчого об'єднання (чи кандидата)» [5, с. 38].

Крім того, збір підписів дозволяє суб'єкту виборчого процесу апробувати свої сили, побачити рівень своєї підтримки у електорату. Зрештою, позитивним моментом збору підписів для кожного суб'єкта виборчого процесу є його використання як своєрідного PR-заходу, що дозволяє популяризувати кандидата серед виборців.

Тому, на нашу думку, найбільш повно сприятиме реалізації принципу загального пасивного виборчого права одночасне поєднання і збору підписів, і грошової застави як альтернативних форм підтримки ініціативи висування кандидатів. У такому випадку суб'єкт виборчого процесу вирішуватиме, який з методів є більш доцільним та обгрунтованим для нього. Законодавець ж має йти шляхом розробки механізмів недопущення та нейтралізації негативних аспектів процесу збору підписів, а не його відміни як форми підтримки ініціативи висування.

Слід зазначити, що в деяких випадках законодавство може не вимагати жодної форми підтримки висування суб'єкта виборчого процесу. Це, в першу чергу, може стосуватися місцевих виборів, де масштаби електорального процесу роблять збір підписів і використання грошової застави недоцільними. Також інколи форма підтримки ініціативи висування не застосовується стосовно кандидатів і політичних партій (блоків), які були обрані на попередніх виборах (чи мають свої фракції у парламенті). Це пояснюється тим, що сам факт обрання вже є свідченням серйозності щодо участі у виборах і не потребує підтвердження.

Однак, ми не зовсім згодні із вищезазначеним аргументом, оскільки через певний час, який минув від попередніх виборів, ситуація з підтримкою електоратом обраних посадовців може суттєво помінятися. Крім того, такі заходи ставлять обраних на попередніх виборах посадовців у привілейоване становище у порівнянні із своїми конкурентами, а, отже, порушує принцип рівності суб'єктів виборчого процесу.

Нарешті, останньою стадією процесу висування кандидатів є їхня **реєстрація** відповідною виборчою комісією. Під реєстрацією особи кандидатом розуміють «... юридичне визнання її відповідності вимогам, що представляються законом до кандидатів у депутати. Після реєстрації особа у виборчому процесі набуває особливого статусу, який дозволяє їй розгорнути ... заходи щодо ведення виборчої кампанії, зокрема передвиборчої агітації» [3, с. 169].

Відповідно до вищезазначеного виборча комісія може відмовити у реєстрації суб'єкту виборчого процесу за умови невиконання ним встановлених законодавством вимог. Такими причинами можуть бути: невідповідність суб'єкта встановленим виборчим цензам; неподання необхідної кількості підписів на свою підтримку; суттєві порушення під час збору підписів; недостовірність поданих про себе даних суб'єктом виборчого процесу та ін. Від законності та

належності реєстрації осіб кандидатами багато в чому залежатиме і демократичний характер всього виборчого процесу.

Разом з тим, важливо не допустити порушень під час реєстрації кандидата з боку виборчої комісії. Тому законодавство повинно містити чіткий вичерпний перелік підстав, з яких виборча комісія може відмовити суб'єкту виборчого процесу у реєстрації. Що ж стосується самої відмови, то вона повинна бути максимально обґрунтованою. «При цьому така відмова є не правом, яким комісія може скористатися на власний розсуд чи не скористатися, а обов'язком, наслідком виконання якого є прийняття спеціального рішення відповідної виборчої комісії – про відмову в реєстрації кандидата...» [3, с. 169].

Важливо, щоб законодавство не допускало відмову у реєстрації суб'єкта виборчого процесу через незначні неточності у поданій інформації, а надавало можливість їх виправляти. Крім того, суб'єкту виборчого процесу

має бути надано право оскаржувати рішення виборчих комісій. Також важливим аспектом реалізації принципу загального пасивного виборчого права є надання можливості скасовувати рішення про реєстрацію суб'єкта виборчого процесу лише у крайніх випадках, які пов'язані із суттєвими порушеннями останнім виборчого законодавства. При тому, такі рішення мають прийматися лише у судовому порядку.

Як ми бачимо, висування і реєстрація суб'єктів виборчого процесу є важливим аспектом принципу загального пасивного виборчого права, без належного проведення яких неможливо забезпечити повноцінну реалізацію права громадян бути обраними до владних структур. Разом з тим, виборча практика України показує певні порушення даного аспекту принципу загального пасивного виборчого права, що вимагає його досконалішого правового регулювання та становить перспективи для подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загайнов С.В. Избирательный процесс в современной России: конституционно-правовой аспект : дисс. кандидата юридических наук : 12.00.02 / Сергей Владимирович Загайнов. – Майкоп, 2006. – 195 с.
2. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії від 30 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2363>.
3. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. – К. : Атака, 2002. – 384 с.
4. Лебедева Ю. Н. Граждане как субъекты избирательного права России : дисс. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Юлия Николаевна Лебедева. – Хабаровск, 2003. – 201 с.
5. Маклаков В. О. Зарубежное избирательное право / В. В. Маклаков. – М. : Норма, 2003. – 283 с.

Рецензенти: *Колісниченко А. І.*, д.і.н., професор;
Іванов М. С., д.політ.н, професор.

© Бучин М. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 01.02.2012 р.

БУЧИН Микола Антонович – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології Національного університету «Львівська політехніка».

Коло наукових інтересів: виборче право, особливості виборчого процесу в Україні.