

ПОНЯТТЯ, ВИДИ І ПРИНЦИПИ ВИБОРІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Джейхун Сулейманов

У представленій статті на підставі Виборчого законодавства Азербайджанської Республіки розглядається поняття, види, а також фундаментальні принципи організації та проведення виборів.

Тут наголошується про необхідність відмінності виборів від інших форм і процедур формування складу державних органів влади.

Конституція, Виборчий кодекс Азербайджану закріплюють основні принципи виборчого права.

У статті досліджуються питання конституційного регулювання принципів виборчого права, зокрема: відкритість і гласність, періодичність, обов'язковість виборів, принцип свободи й об'єктивності й т.д., а також забезпечення цих принципів на практиці республіки.

Згідно із законодавством нашої держави вибори до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування проводяться на підставі мажоритарної виборчої системи.

Ключові слова: демократія, вибори, електорат, виборчий кодекс, мажоритарна система виборів.

В представленной статье на основании Избирательного законодательства Азербайджанской Республики рассматривается понятие, виды, а также фундаментальные принципы организации и проведения выборов.

Здесь отмечается о необходимости отличия выборов от других форм и процедур формирования состава государственных органов власти.

Конституция, Избирательный кодекс Азербайджана закрепляют основные принципы избирательного права.

В данной статье исследуются вопросы конституционного регулирования принципов избирательного права, в частности: открытость и гласность, периодичность, обязательность выборов, принцип свободы и объективности и т.д., а также обеспечение этих принципов на практике нашей республики.

Согласно законодательству нашего государства выборы в представительные органы государственной власти и местного самоуправления проводятся на основании мажоритарной избирательной системы.

Ключевые слова: демократия, выборы, электорат, избирательный кодекс, мажоритарная система выборов.

The given article deals with the term, types as well as fundamental principles of the organizing and holding of elections according to Election code of the Republic of Azerbaijan.

The author differs election from other forms and procedures of formation of state authorities.

Constitution and election code of Azerbaijan Republic regulate basic principles of electoral right.

The article explores issues on constitutional regulation of principles of electoral right such as: openness and transparency, frequency, mandatory elections, the principle of freedom and etc. as well as ensuring those

© Д. Сулейманов, 2015

principles in the practice of our country.

According, to legislation of our country, the elections to the representative bodies of state authority and local self-governments are held on the base of majoritarian system of elections.

Keywords: democracy, elections, electorate, election code, majoritarian system of elections

У конституційному праві під «виборами» мають на увазі процедуру формування складу державних органів або надання повноважень відповідальній особі шляхом голосування осіб, які володіють виборчим правом. При цьому на кожен мандат, представлений цим шляхом, повинні претендувати два або більше кандидатів.

Запропоноване визначення відрізняє вибори від процедури колегіального призначення, здійснюваного шляхом голосування щодо формування органів і надання повноважень відповідальним особам. Наприклад: Парламент Азербайджанської Республіки на підставі подання Президента держави призначає суддів Конституційного Суду, Верховного Суду та Апеляційного суду Азербайджанської Республіки (п. 10 гл. I ст. 95 Конст. АР). У наведеному прикладі на кожен посаду висувається один кандидат, тоді як значення виборів полягає в тому, що з двох і більше кандидатів повинен бути вибраний тільки один. Іноді конституційні норми або закон вимагають призначення на певну посаду одного з числа кількох кандидатів. Наприклад, відповідно до п. 9 ст. 109 Конституції Азербайджанської Республіки Президент Азербайджанської Республіки призначає головою одного з 9 суддів Конституційного Суду. Цю процедуру також не можна вважати виборами, оскільки вона здійснюється органом, що функціонує за принципом єдиновладдя, а не в колегіальній формі.

Отже, вибори – це формування представницької системи влади шляхом голосування.

У наведеному визначенні інституту виборів поняття «представницька влада» використовується в широкому сенсі.

У частині II ст. 2 Конституції Азербайджанської Республіки говориться: «... своє суверенне право азербайджанський народ здійснює за допомогою представників, що обираються всенародним прямим голосуванням референдумом і на основі загального, рівного й прямого виборчого права, шляхом вільного, таємного і особистого голосування». Відповідно до законодавства республіки глава держави, члени парламенту та муніципалітету обираються на основі виборів.

Усе розмаїття виборів можна класифікувати за різними підставами.

Наприклад, за рівнем проведення розрізняють загальнодержавні, регіональні та місцеві вибори. У нашій країні на загальнодержавному рівні обирають Президента Азербайджанської Республіки та членів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки.

На регіональному рівні можна вказати вибори до Верховного Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки. У Нахічеванській Автономній Республіці законодавчу владу здійснює Верховний Меджліс Автономної

Республіки. 45 депутатів Верховного Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки обираються на основі мажоритарної виборчої системи, загального, рівного й прямого голосування.

На місцевому рівні обираються представницькі органи місцевого самоврядування.

Відрізняються також прямі і непрямі, чергові та позачергові, первинні і повторні види голосування:

- прямі вибори характеризуються тим, що громадяни безпосередньо обирають своїх представників до державних органів. При непрямих виборах виборче питання вирішують не громадяни, а обрані ними особи - спеціальна виборча колегія, депутати й т.д. У нашій країні вибори всіх представницьких органів влади є тільки прямими;

- чергові вибори проводяться по закінченні строку повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. Зокрема, у ч. 1 ст. 84 Конституції Азербайджанської Республіки говориться: «Термін повноважень кожного скликання Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки складає 5 років. Вибори кожного скликання Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки проводяться через кожні 5 років у першу неділю листопада»;

- позачергові вибори проводяться в разі передчасного припинення повноважень державних і муніципальних органів (напр., розпуск парламенту, відставка президента). На підставі Конституції Азербайджанської Республіки при відставці президента, повної втрати ним здатності виконання своїх повноважень за станом здоров'я, усунення з посади в порядку імпичменту протягом 3 місяців проводяться позачергові вибори (ст. 179 Виборчого кодексу Азербайджанської Республіки).

Якщо депутат парламенту вийде з громадянства Азербайджанської Республіки або прийме громадянство іншої країни, займе посаду в інших державних органах, стане релігійним діячем, буде займатися підприємницькою, комерційною та іншою оплачуваною діяльністю (за винятком наукової, педагогічної та творчої діяльності) або подасть у відставку, рішенням Центральної Виборчої Комісії він буде позбавлений депутатського мандата. І протягом одного місяця після вакансії депутатського мандата за відповідним одномандатним виборчим округом проводяться позачергові вибори. При проведенні позачергових виборів висування кандидатів в одномандатних виборчих округах, їх реєстрація, інші виборчі дії здійснюються в порядку, установленому Виборчим кодексом Азербайджанської Республіки (ст. 176).

Якщо до закінчення терміну повноважень парламенту залишається менше 120 днів, то позачергові вибори на місця відсторонених депутатів не проводяться (ч. II ст. 87 Конституція Азербайджану);

- повторні вибори проводяться в тому разі, коли чергові, позачергові вибори вважатимуться такими, що не відбулися, чи їх результати будуть визнані недійсними.

Виборче законодавство Республіки також відрізняє повторні вибори від повторного голосування. Наприклад, відповідно до Виборчого Кодексу Азербайджанської Республіки, якщо до виборчого бюлетеня в якості кандидатів внесено більше двох осіб і жодного з них не обрано, то центральна виборча комісія призначає повторне голосування по двох кандидатах, які набрали більшу кількість голосів. Повторне голосування проводиться в другу неділю з дня голосування в загальних виборах (ст. 205). Але якщо результати президентських виборів Конституційний Суд вважатиме недійсними, тоді рішенням Центровиборчого призначаються повторні президентські

вибори (ст. 206 Виборчого Кодексу Азербайджанської Республіки). На відміну від повторного голосування, повторні вибори починаються заново на кожному етапі виборчого процесу.

Неможливо уявити сучасну демократію без виборів, але їх наявність ще не робить суспільство демократичним. Історія окремих держав показує, що при авторитарних і тоталітарних режимах вибори можуть бути використані політичною елітою в цілях узаконення легітимності влади. Для того щоб вибори були демократичними й дійсно виражали волю народу, вони повинні відповідати певним принципам.

У статті 21 Загальної Декларації прав людини, прийнятої в 1948 році Генеральною Асамблеєю ООН, зазначено, що:

- «кожна людина безпосередньо або через вільно обраних представників має право брати участь в управлінні країною;

- кожна людина рівноправна в питаннях вступу на державну службу у своїй країні;

- воля народу повинна бути основою для влади, дана воля знаходить своє вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні бути здійснені таємним голосуванням чи іншою рівною формою загальнонародних і рівноправних виборів, що забезпечують свободу голосування». На основі Загальної Декларації прав людини розроблені нові міжнародні стандарти та зобов'язання у сфері прав людини, зокрема Міжнародний Пакт ООН про громадянські і політичні права, Європейська Конвенція Ради Європи про захист прав і основних свобод людини, зобов'язання в Копенгагенському документі ОБСЄ від 1990 року. У цьому документі особливо відзначена центральна роль виборів у забезпеченні права громадян на участь в управлінні своєю країною [3].

У короткому коментарі Копенгагенський документ вимагає, щоб країни:

- проводили вільні вибори з розумною періодичністю;

- надавали гарантії прав загальнонародних і рівних виборів;

- забезпечували таємницю голосування, вірний підрахунок голосів, правдивість відомостей, публікацію результатів;

- поважали право створення політичних партій, забезпечували можливість змагальності між собою на основі рівності перед законом та органами влади;

- забезпечували сумлінну та вільну політичну кампанію без будь-якого адміністративного тиску, загрози насильства або покарання на адресу кандидатів, партій і виборців;

- забезпечували безперешкодний і неупереджений доступ до засобів масової інформації;

- забезпечували необхідний порядок вступу на посаду кандидатів, які набрали необхідну кількість голосів.

Отже, вибори повинні відповідати цілому ряду істотних принципів з точки зору організації й проведення.

Детальніше прокоментуємо ці принципи:

1. Принцип обов'язковості та періодичності виборів забезпечує легітимність виборів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Передбачається, що діяльність урядових інститутів, які обираються, регламентується за часом, і вони регулярно здійснюються шляхом виборчих процедур. З огляду на те, що періодичність виборів визначається терміном повноважень обраних органів, зрозуміло, що тут йдеться про регулярність загальних і місцевих виборів. Це дає

можливість виборцям для регулярної заміни складу обраних органів і виявлення, таким чином, довіри чи недовіри їм. Ця обставина змушує обраних осіб і політичних об'єднань рахуватися з інтересами і ставленнями своїх виборців, постійно підтримувати з ними зв'язок і переконувати їх у правильності свого політичного курсу.

Відповідно до зазначеного фундаментального принципу термін повноважень Президента і Парламенту Азербайджанської республіки становить 5 років (ст. 84, 101 Конституції Азербайджану). Референдумом від 18 березня 2009 року внесено поправки до статей 84 і 101 Конституції Азербайджанської Республіки, на підставі яких «у разі неможливості проведення виборів у Міллі Меджліс, а також Президента Азербайджанської Республіки через проведення бойових операцій в умовах війни термін повноважень скликання даних органів продовжується до закінчення бойових операцій». Рішення про це приймається Конституційним Судом Азербайджанської Республіки на підставі звернення державних органів, що забезпечують проведення виборів (референдуму).

З іншого боку, не можна забувати, що хоч і короткий термін повноважень дає можливість електорату для точного вираження ставлення до складу органу, що обирається, але при цьому він не надає можливість особам, які обираються, для повної реалізації своїх можливостей і виконання всіх поставлених цілей.

2. Принцип прозорості та гласності виборів передбачає забезпечення виборів відомостями про кандидатів, партіях, виборчих органах, законодавстві, виборчому процесі.

Інформування виборів повинне ґрунтуватися на принципі довіри й нейтральності, тобто наявності єдиного підходу до всіх учасників виборчої кампанії.

Згідно з Виборчим кодексом Азербайджанської Республіки вибори проходять відкрито і гласно (пункт 5 стаття 2). Відповідно до вимог міжнародних виборчих стандартів Кодексом передбачено, що діяльність виборчих повноважень відкрита для виборців. Представникам зацікавлених суб'єктів виборчого процесу (безпосередньо членам виборчих комісій, кандидатам, їх представникам, представникам політичних партій та їх блоків) гарантується право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій, спостерігати за процесом підрахунку голосів, знайомитися з необхідними документами. Крім того, політичні партії, кандидати та громадські організації володіють правом призначення в установленому порядку спостерігачів, наділених достатнім обсягом повноважень (статті 40, 42).

Разом з тим, Виборче законодавство нашої Республіки передбачає широке коло повноважень для спостерігачів (як внутрішніх, так і іноземних, а також представників міжнародних інститутів) і представників засобів масової інформації (ст. 42-44), що гарантує їм здійснення своїх функцій.

Реалізація цього принципу у виборчому законодавстві Азербайджанської Республіки забезпечується також обов'язком виборчих комісій надавати громадянам інформацію про біографічні дані кожного зареєстрованого кандидата, про результати голосування по кандидату, відкритість відомостей про поповнення та витрачання виборчих фондів.

Необхідній прозорості виборчого процесу також сприяє можливість відеоспостереження з сайту ЦВК за подіями на виборчих дільницях у день голосування, завдяки установці веб-камер на виборчих дільницях.

3. Принцип свободи виборів передбачає свободу

думки, слова, інформації, зборів, асоціацій, таємницю голосування. Громадянин сам повинен вирішити, буде він брати участь у голосуванні чи ні. Ніхто не може вплинути на участь або неучасть громадянина у виборах, а також перешкоджати його вільному вираженню думки. У теорії конституційного права деяких країн існує така думка, що якщо у виборах брала участь відносно невелика кількість громадян, тоді можуть виникнути сумніви в показності й легітимності діючих інститутів влади. У цьому контексті для усунення абсентеїзму пропонується ввести юридичну відповідальність за неучасть у виборах.

Наприклад, у ряді держав (Туреччина, Греція, Франція, Швейцарія й т.д.) участь у голосуванні розглядається як обов'язок громадянина [5]. У нашій республіці це є правом громадянина. Він сам вирішує, буде брати участь у виборах чи ні.

У цьому сенсі ми згодні з законодавством Азербайджану. Оскільки вважаємо, що слід не карати громадянина за неучасть у виборах, а з'ясувати причини цього й знайти шляхи їх усунення.

З метою реалізації принципу вільних виборів Виборчим Кодексом Азербайджанської Республіки заборонений контроль за волевиявленням виборців (ст. 6), заборонено проведення передвиборної агітації з використанням неправомірних методів, включаючи підкуп виборців. За порушення зазначених заборон установлена відповідальність згідно з вимогами міжнародних виборчих стандартів.

4. Принцип альтернативних виборів передбачає організованість і конкурентний характер виборів. Виборець у цьому разі знаходить можливість вибору одного з двох або зі списку кандидатів. Громадяни повинні мати можливість вибору серед різних політичних цінностей, ідей, програм.

Проголошення на рівні конституції виборчого права, а насправді проведення виборів без альтернативної політичної сили повністю суперечить інституту виборчого права. Історія свідчить, що в роки Радянського Союзу вибори проводилися саме в таких традиціях. У випуску газети «Известия» від 7 вересня 1977 був опублікований аналітичний підсумок думок і пропозицій, зазначених у листах читачів у зв'язку з обговоренням проекту Конституції СРСР від 1977 року. Там було зазначено, що в листах щодо статей глави «Виборча система» проекту Конституції пропонувалося вказати в бюлетенях мінімум двох кандидатів на одне місце. Але бюрократичний апарат СРСР проявив байдужість до цих пропозицій і направив їх до архіву.

На жаль, сьогодні, як у науці, так і на практиці, зустрічаються випадки ототожнення виборів і референдуму. Прикладом цього можна вказати «вибори» президента або продовження строку його повноважень шляхом референдуму. Подібні політичні кроки в дійсності можна назвати безальтернативними «виборами», які суперечать демократії.

Ставлення Загальнонаціонального лідера Азербайджану Гейдара Алієва до цього питання свідчить про демократичність його мислення як геніального політика світового масштабу.

У роки важкого становища країни, завдяки наполегливим вимогам народу, Гейдар Алієв повернувся до політичної влади й у 1993 році був обраний головою Верховної Ради Азербайджанської Республіки. У цей період в парламенті звучали думки про обрання Г. Алієва президентом країни. Але відкинувши всі пропозиції, він

зазначив: «Все має бути вирішено в рамках демократичних законів, передусім ми повинні шляхом референдуму дати політичну оцінку діям президента, який мимовільно відсторонився від влади в такий важкий час для країни, і якщо за підсумками референдуму народ висловить йому недовіру, тоді будуть призначені нові президентські вибори. У цих виборах потрібно створити умови для того, щоб кожен громадянин Азербайджану зміг висунути свою кандидатуру, а народ зміг віддати голос за свого кандидата».

Так і сталося, 29 серпня 1993 98,5 % громадян Азербайджану висловили недовіру Абульфазу Ельчибею, і цим референдумом у країні була закладена основа справедливих виборів. У жовтні 1993 року на проведених президентських виборах з великою перевагою голосів на свою користь Гейдар Алієв був обраний главою держави. Уперше в історії країни за виборами стежили зарубіжні спостерігачі, які у своїх висновках проголосили відповідність цих виборів усім демократичним нормам.

У той період єдиною надією азербайджанського народу для збереження суверенітету був Гейдар Алієв. В історичній практиці деяких держав можна зустріти окремих державних діячів, що маніпулюють демократичними інститутами з метою зміцнення свого політичного становища, користуючись виниклою політичною ситуацією. Але Гейдар Алієв не допустив змішання вибору з іншими демократичними інститутами й ще раз продемонстрував усьому світу своє високе демократичне мислення.

5. Принцип справедливості виборів передбачає заходи захисту виборчого процесу від необ'єктивності і фальсифікації й втілює в собі:

- організацію виборів незалежними органами, наявність контрольного механізму над їхньою діяльністю;
- створення для кандидатів і партій рівних передвиборних умов;
- проведення виборів у строки, що дозволяють організацію виборчої кампанії;
- забезпечення справедливого фінансування виборчого процесу;
- дотримання об'єктивності при визначенні результатів виборів;
- своєчасний та ефективний розгляд прав громадян, виборчого законодавства і скарг у зв'язку з проведенням виборчої кампанії.

Ефективне інституційно-організаційне забезпечення виборів є одним з найбільш важливих чинників проведення справедливих виборів.

Підготовка та проведення виборів в Азербайджанській Республіці здійснюється виборчими комісіями - колегіальними незалежними органами державної влади, систему яких складають: Центральна виборча комісія, окружні та дільничні виборчі комісії.

Порядок формування виборчих комісій визначається Виборчим кодексом. ЦВК Азербайджанської Республіки формується парламентом на основі принципу збалансованого представництва різних політичних сил: по шість членів ЦВК призначаються за поданням політичної партії, що має більшість у парламенті, політичний партій, що складають меншість у парламенті, і незалежних (безпартійних) депутатів Міллі Меджлісу. Окружні виборчі комісії формуються ЦВК Азербайджану в кількості дев'яти осіб, дільничні виборчі комісії формуються окружними комісіями в складі шести осіб згідно з принципом збалансованого представництва.

З метою забезпечення представництва політичної

партії (блоків) кожна з них має право призначити в кожну виборчу комісію по одному представнику з правом дорадчого голосу.

Незалежність виборчих комісій забезпечується положеннями Виборчого кодексу, що обмежують кількість членів виборчих комісій, які є державними службовцями, вичерпним переліком підстав для припинення статусу членів виборчих комісій, особливим порядком притягнення їх до відповідальності.

Оцінюючи діяльність виборчих органів, міжнародні спостерігачі неодноразово відзначали цілеспрямовану роботу ЦВК Азербайджану з підготовки передвиборчої компанії та процесу голосування, відкритість і гласність діяльності виборчих комісій.

Дотримання розглянутих фундаментальних принципів виборчої системи, безперервне вдосконалення виборчого законодавства, проведення демократичних, вільних виборів в умовах справедливої конкуренції та альтернативних політичних сил є основним напрямом виборчої політики нашої країни.

Література

1. Конституция Азербайджанской Республики. - Б., 2009.
2. Избирательный Кодекс Азербайджанской Республики (на азерб. языке). - Б., 2008.
3. Международное право в документах: Учеб. Пособие / Сост.: И.Т. Блатова, Г.М. Мелков. - М., 2000.
4. Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. - М.: Манускрипт. Юрайт, 1998.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М.: Юрист-ъ, 1997.
6. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. - М.: Волтерс Клувер, 2010.
7. Qanun № 2-3. 1994.
8. Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций / М.: Норма, 2009.
9. Крупения Е.М., Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса: персоноцентристский анализ / М.: Университетская книга, 2012.

*Джейхун Сулейманов,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри «Теорія держави і права»
Академії Поліції МВС Азербайджанської Республіки
Надійшла до редакції: 14.04.2015*