

ОХОРОНА ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ВИБОРАХ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

PROTECTION OF ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE ELECTIONS IN UKRAINE: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Заворотченко Т.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держави і права,
конституційного права та державного управління
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

У роботі аналізуються особливості виборів до всіх органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Визначено, що загальною основою виборчих прав громадян у країнах світу на виборах є конституції держав, статuti країв, областей, міст федерального значення та міст, які мають спеціальний статус, автономної області й автономних округів. Розглянуто заходи конституційно-правової відповідальності, передбачені охоронними нормами виборчого законодавства та застосовні до учасників виборчого процесу на виборах. Зроблено висновок про більш детальне регулювання виборчого права і його кодифікацію на державному рівні.

Ключові слова: державний службовець, муніципальний службовець, виборче право, підсумки голосування, охорона виборчих прав громадян, порушник виборчих прав.

В работе проводится анализ особенностей осуществления выборов во все органы государственной власти и органы местного самоуправления. Определено, что общей основой избирательных прав граждан в странах мира на выборах являются конституции государств, уставы краёв, областей, городов федерального значения и городов, которые имеют специальный статус, автономной области и автономных округов. Рассмотрены меры конституционно-правовой ответственности, которые предусмотрены охранительными нормами избирательного законодательства и применимы к участникам избирательного процесса на выборах. Сделан вывод о более детальном регулировании избирательного права и его кодификации на государственном уровне.

Ключевые слова: государственный служащий, муниципальный служащий, избирательное право, итоги голосования, охрана избирательных прав граждан, нарушитель избирательных прав.

The paper analyses the peculiarities of the implementation of the elections for all bodies of state power and bodies of local self-government. Determined that the common basis of electoral rights of citizens in the countries for the elections is a national constitutions, statutes, territories, regions, Federal cities, and cities which have a special status of the Autonomous region and Autonomous districts. The measures of the constitutional and legal liability enforcement regulations of the electoral legislation and applicable to participants of the election process in the election. Conclusion more detailed regulation of the electoral law and its codification at the state level.

Key words: state employee, community worker, right to vote, results of voting, protection of citizens electoral rights, infringer of the voting rights.

Актуальність теми. Проблемні питання охорони виборчих прав громадян на виборах уже достатньо тривалий час залишаються одним із найбільш дискусійних і невіршених як у науці конституційного права, так і на практиці. Важливим для їх вирішення, на наш погляд, є дослідження статусу виборчих об'єднань та охорона їх прав, які визначаються відповідно до Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про політичні партії». Актуальність цього дослідження зумовлена необхідністю вивчення Конституції України, міжнародних правових джерел, українського законодавства й нормативних правових актів на предмет охорони та захисту виборчих прав громадян.

Вищевказаним проблемам присвячували свої праці значна кількість науковців, зокрема Ю.Г. Барабаш, В.В. Букач, А.В. Васін, А.М. Головістикова, Л.Ю. Грудцина, А.В. Грабильніков, І.В. Дробуш, В.П. Колісник, А.М. Кононов, А.Ю. Олійник, В.Ф. Погорілко, Т.В. Шаповал та інші вчені, однак проблеми реалізації норм, що регулюють підготовку й прове-

дення виборів на державному та місцевому рівнях, у науковій літературі ще не були розроблені.

Метою статті є спроба пошуку шляхів вирішення теоретичних і практичних проблем, які виникають у процесі проведення виборів в Україні, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення охорони виборчих прав громадян. Зазначена мета виводить автора статті на завдання, які ставляться під час дослідження: 1) охарактеризувати загальну основу виборчих прав громадян і в узагальненій формі сформулювати принципи проведення виборів на території нашої держави; 2) доведення авторської позиції про те, що вельми важливим для проведення виборів є законодавство про виборчі комісії, у якому встановлюється порядок їх формування; 3) здійснення обґрунтованого висновку щодо нормативних і правових актів, які застосовуються при захисті виборчих прав під час проведення виборів.

Новизна наукової статті полягає в тому, що в ній уперше визначаються основні характеристики охорони виборчих прав громадян на виборах з

наведенням теоретичних аспектів і проблем реалізації.

Виклад основного матеріалу. Проживання громадянина на території виборчої дільниці є підставою для включення його до списку виборців, установлюється згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV [1, ст. 1]. Законами України також визначаються такі важливі поняття для виборчого права, як «державний і муніципальний службовець» [2, с. 706], «органи місцевого самоврядування» [3, ст. 5], «засоби масової інформації» [4, ст. 1] тощо.

Слід зазначити, що закони України з рівнем ступенем повноти регулюють вибори до всіх органів державної влади та місцевого самоврядування в країні і, крім того, спеціально регулюють вибори Президента України й народних депутатів Верховної Ради України, закріплюючи в законах охоронні норми, установлюють порядок виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як правило, закони України дублюють і посиляються на охоронні норми, визначені законодавством.

Загальну основу виборчих прав громадян у країнах світу на виборах становлять конституції держав. У деяких конституціях і статутах міст, як правило, міститься спеціальна глава, яка має назву «Виборча система», або статті, що передбачають гарантії виборчих прав громадян, де в загальній формі формулюються принципи проведення виборів на території держави. Однак слід відзначити, що Конституційним Судом України розглядалися справи про відповідність Конституції і, зокрема, окремих положень. Ці справи стосувались пасивного виборчого права з причини «розмитості конституційних орієнтирів» у визначенні компетенції України та її регіонів відносно виборчого законодавства. Усуненню подібних суперечностей, на нашу думку, може слугувати більш детальне регулювання виборчого права та його кодифікація на державному рівні. Наприклад, у деяких суб'єктах Російської Федерації прийняті закони про виборчі комісії суб'єкта Російської Федерації [5, с. 12] ті гарантії виборчих прав громадян. Інші суб'єкти РФ провели кодифікацію свого виборчого законодавства, зокрема Белгородська область. Безумовно, такі кроки суб'єктів РФ дають змогу посилити охорону виборчих прав громадян на регіональному рівні.

Якщо ж говорити про Україну, то, на нашу думку, вельми важливим для проведення виборів є законодавство про виборчі комісії, у якому встановлюється порядок їх формування та повноваження. Переважно саме вони покликані організувати й забезпечувати реалізацію та захист виборчих прав громадян. У нашій державі діє спеціальний закон «Про Центральну виборчу комісію», який також закладає основи формування і статусу виборчих комісій та окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій, безпосередня діяльність яких регулюється законами України та статутами муніципальних утворень. Законами України деяким виборчим комісіям, зокрема Центральній виборчій комісії (далі – ЦВК), виборчим

комісією округів, надається право приймати інструкції й деякі інші нормативні акти, у тому числі такі, що забезпечують охорону виборчих прав громадян. Так, виборчим законодавством України встановлено, що Центральна виборча комісія в межах своєї компетенції має право видавати інструкції з питань однакового застосування виборчого законодавства. Українським повноваженням ЦВК України для охорони виборчих прав громадян є її право надавати висновки про відповідність Законів України Основному закону нашої держави. Більшість актів виборчих комісій мають правозастосовний характер, наприклад, при підведенні підсумків голосування. Крім цього, важливість актів виборчих комісій як правової охорони виборів в Україні підтверджує, зокрема, той факт, що саме виборчі комісії включають громадян до списків виборців, реєструють кандидатів у депутати та на виборні посади. Перше дає змогу громадянам реалізувати свої активні виборчі права, а друге – пасивні, і за необхідності, використовуючи охоронні норми, здійснити захист своїх виборчих прав. Верховний Суд України, суди загальної юрисдикції України, а також конституційні та статутні суди покликані забезпечувати правовий захист виборчих прав громадян на всіх рівнях виборів. Різницю становить те, який суд при захисті виборчих прав громадян буде судом першої інстанції, залежно від рівня виборів, а який – другої. Судові акти у своїй основній кількості мають правозастосовний характер. У цьому плані, особливо при суперечливості деяких виборчих норм, а іноді не зовсім чіткому законодавчому регулюванню тих виборчих відносин, які постійно розвиваються, є важливими огляди судової практики Верховного Суду України, що сприяють винесенню законних та обґрунтованих рішень щодо виборчих спорів, а також уніфікованому застосуванню законодавства. Укази Президента України, так само як і постанови Кабінету Міністрів України та акти інших органів виконавчої влади з метою охорони виборчих прав громадян, мають правозабезпечувальний характер.

Отже, проаналізовані вище нормативні та правові акти загалом становлять правову основу виборів в Україні, де містяться охоронні норми виборчих прав громадян, які застосовуються при захисті цих прав під час проведення виборів. Притягнення суб'єкта, чий дії або бездіяльність призвели до порушення виборчих прав громадян на будь-якому рівні виборів, до юридичної відповідальності є важливим способом захисту цих прав.

М.І. Воробйов і В.В. Нікулін відзначають, що юридична відповідальність за допомогою карально-го впливу на правопорушника, насамперед, виконує правовідновлювальну функцію, тобто слугує відновленню порушених прав особистості або держави [6, с. 85]. На нашу думку, юридична відповідальність також має на меті запобігання порушенням, причому в процесі підготовки і проведення виборів. Також є очевидним, що охорона виборчих прав громадян на будь-яких рівнях виборів не може не входити до предмета конституційно-правового регулювання, тому що закріплені в Конституції України категорії «народ», «влада», «вибори» є основоположними для

розвитку виборчого законодавства, а право громадянина обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є одним із елементів конституційного статусу особистості [7, с. 101]. У зв'язку з цим публічно-правову відповідальність учасників виборчого процесу потрібно визнати конституційно-правовою відповідальністю, тим більше що, незважаючи на вказані відмінності в термінології, мова, по суті, йде про одне явище.

Конституційно-правова відповідальність учасників виборчого процесу має політичний характер, адже вона «відображає участь суб'єкта у відносинах, які складаються у сфері організації, здійснення, належності державної влади й у сфері взаємовідносин держави та особистості, а також відображає прагнення суб'єктів до влади, впливу на визначення загальної волі держави, керівної ролі в ній» [8, с. 23]. Між тим, на відміну від політичної відповідальності, її основою завжди є конституційне правопорушення, а не політичні інтереси. Конституційно-правова відповідальність у виборчому праві властива виборам усіх рівнів і може мати як індивідуальний (наприклад, винесення попередження зареєстрованому кандидатові), так і колективний характер (наприклад, скасування реєстрації списку кандидатів, розпуск виборчої комісії). При цьому відповідальність колегіального суб'єкта, як правило, породжує несприятливі наслідки для громадян – членів такого колегіального органа. Наприклад, розформування виборчої комісії тягне за собою примусову втрату відповідного правового статусу членами цієї комісії.

Різниця в застосуванні охоронних норм при порушенні виборчих прав громадян, залежно від рівня виборів, можна сказати, не існує (у цьому разі передусім мається на увазі процедура захисту виборчих прав громадян). Стосовно відмінностей, то можна говорити тільки про органи, які застосовують охоронні норми виборчих прав, а також про сукупність нормативно-правових актів, що регулюють і охороняють виборчі права громадян на виборах. Що нижчий рівень виборів, то більший комплекс нормативно-правових актів застосовується для охорони й захисту виборчих прав громадян, але при цьому сам процес захисту стає складнішим, а значить, і захист виборчих прав громадян є більш залежним від суб'єктивного фактора суду. Так, на виборах для охорони виборчих прав застосовуються тільки державні нормативно-правові акти. Наприклад, при захисті виборчих прав Комуністичної партії України (далі – КПУ) на виборах народних депутатів Верховної Ради України застосовуються тільки державні нормативно-правові акти, а органами, які розглядають і вирішують справу за заявою КПУ, є Верховний Суд України. Між тим, на місцевих виборах для охорони виборчих прав громадян можуть застосовуватися нормативно-правові акти всіх рівнів. Підставою конституційно-правової відповідальності організаторів та учасників виборів є порушення виборчих прав громадян. Деякі конституційно-правові санкції можуть бути наслідком притягнення особи до відповідальності другого виду – кримінальної або адміністративної. Наприклад, член виборчої комісії з

правом вирішального голосу достроково може бути звільнений від своїх обов'язків у випадку набуття чинності щодо нього обвинувального вироку суду про позбавлення волі або рішення суду про призначення адміністративного покарання за порушення законодавства про вибори. Однак застосування такого виду конституційно-правових санкцій неможливо, на нашу думку, визнати конституційно-правовою відповідальністю з причини відсутності порушення виборчих прав як прямої підстави цього виду відповідальності.

Характерною особливістю конституційно-правової відповідальності є можливість її настання за відсутності вини порушника виборчих прав. «Вимога обов'язкової наявності вини у здійсненні конкретного правопорушення звузила б діапазон застосування та спотворила б соціальне призначення цього роду відповідальності» [9, с. 33]. Повною мірою вказана особливість розповсюджується й на учасників виборчого процесу. Наприклад, у випадку розформування виборчої комісії припиняються повноваження і тих її членів, які за допомогою голосування й вираження особливої думки, протидіяли порушенню виборчих прав громадян. При виявленні в переносній виборчій урні більшої кількості бюлетенів, ніж було видано виборцям, які голосували поза виборчою дільницею, усі ці бюлетені визнаються недійсними. Отже, анулюються й результати волевиявлення всіх громадян, котрі з поважних причин не змогли самостійно прийти у приміщення для голосування. Можна говорити про невинну відповідальність електорату загалом, якщо його волевиявлення позбавляється юридичної сили внаслідок визнання виборів недійсними. Водночас Конституційний Суд України вказав, що заходи юридичної відповідальності повинні бути спільномірними діянням, з яким закон і пов'язує їх застосування, і не можуть призводити до неправомірного обмеження прав і свобод громадян. Аналіз норм, що регулюють підготовку та проведення виборів на державному й місцевому рівнях, дає змогу виокремити такі заходи конституційно-правової відповідальності, які передбачені охоронними нормами виборчого законодавства й застосовні до учасників виборчого процесу на всіх рівнях виборів за винятком президентських:

- 1) дострокове припинення повноважень члена виборчої комісії з правом вирішального голосу у зв'язку з визнанням його таким, котрий систематично не виконує обов'язки, та деяким іншим підставам;
- 2) розформування виборчої комісії;
- 3) відмова виборчому об'єднанню у прийманні документів для реєстрації й видачі завірених копій списків кандидатів у депутати;
- 4) відмова в реєстрації ініціативної групи та її уповноважених представників, уповноважених представників виборчого об'єднання, які висунули кандидата на посаду Президента України;
- 5) відмова в реєстрації кандидата (списку кандидатів);
- 6) скасування реєстрації кандидата (списку кандидатів) або виключення кандидата зі списку кандидатів;
- 6) відсторонення члена дільничної виборчої комісії від участі в її роботі;
- 7) усунення спостерігачів та інших осіб з приміщення для голосування;
- 8) скасування рішення виборчої комісії, у тому числі про підсумки голосування й резуль-

тати виборів; 9) визнання незаконними рішень і дій (бездіяльності) органа державної влади, органа місцевого самоврядування, об'єднання громадян або посадової особи, яка порушила виборче законодавство.

Висновки. Отже, за результатами здійсненого дослідження вважаємо необхідним зробити такі висновки: охорона виборчих прав громадян в Україні відбувається не на належному рівні, тобто не так, як цього хотілося б громадянам нашої держави, і саме тому, ми мусимо скористатися досвідом зарубіжних країн, адже використання міжнародно-правового за-

хисту виборчих прав громадян змогло б стати гідним гарантом реалізації права обирати й бути обраним в Україні. Тому, на нашу думку, необхідно спростити процедуру доступу громадян до міжнародно-правового захисту, а також ввести норму в законодавство України, за якої Європейський суд з прав людини розглядав не тільки порушення виборчих прав під час виборів до законодавчих органів держави, а й до органів місцевого самоврядування, оскільки велика кількість виборчих правопорушень трапляється саме на цьому рівні публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 1.
2. Про державну службу в Україні : Закон України від 16 грудня 1993 р. // Конституційне право України : Хрестоматія : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / упоряд. В.С. Журавський, Ю.М. Тодика. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 884 с. – С. 706–718.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 5.
4. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 12. – Ст. 1.
5. Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов / А.Е. Постников // Журнал российского права. – 2002. – № 5. – С. 12–15.
6. Воробьев Н.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : [учебное пособие] / Н.И. Воробьев, В.В. Никулин. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. – 104 с.
7. Конституційне право України : [навчальний посібник для підготовки до іспиту за кредитно-модульною системою навчання] / [В.О. Боняк, В.А. Завгородній, А.В. Самотуга, Л.А. Філяніна]. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2013. – 296 с.
8. Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран : [монография] / В.А. Виноградов. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. – 117 с.
9. Шонн Д.Т. Конституционная ответственность в публичном праве / Д.Т. Шонн // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 33–36.