

УДК 342.7: 327 (478)

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОЛІТИЧНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН ОБИРАТИ І БУТИ ОБРАНИМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

CONSTITUTIONAL POLITICAL RIGHT OF CITIZENS TO ELECT AND TO BE ELECTED: THE THEORETICAL-LEGAL ANALYSIS

Заворотченко Т.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держава і права,
конституційного права та державного управління,
Голова Ради молодих вчених юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

У статті висвітлюються теоретичні аспекти правового регулювання конституційного суб'єктивного політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати і бути обраними. Наголошено на необхідності прийняття вольового державного рішення у вигляді закону про тлумачення понять державно-правової і конституційно-правової відповідальності. Показано, що суб'єктами конституційних правопорушень в сфері виборчих прав є індивідуальні і колективні особи. Проаналізовано сутність поняття «народ» і доведено, що саме він є основним суб'єктом конституційних правовідносин. Звертається увага на положення Закону України «Про політичні партії», в якому встановлено, що політична партія, її регіональні відділення та інші структурні підрозділи мають право брати участь в виборах другого рівня.

Ключові слова: індивідуальні і колективні особи, вибори, юридичний зв'язок, юридичний зв'язок, конституційно-правовий делікт, відповідальність за виборчим правом, публічно-правова відповідальність.

В статье освещаются теоретические аспекты правового регулирования конституционного субъективного политического права граждан голосовать против всех кандидатов и права граждан выбирать и быть избранным. Отмечена необходимость принятия волевого государственного решения в виде закона о толковании понятий государственно-правовой и конституционно-правовой ответственности. Показано, что субъектами конституционных правонарушений в сфере избирательных прав являются индивидуальные и коллективные лица. Проанализирована сущность понятия «народ» и доказано, что именно он является основным субъектом конституционных правоотношений. Обращается внимание на положение Закона Украины «О политических партиях», в котором установлено, что политическая партия, её региональные отделения и другие структурные подразделения имеют право принимать участие в выборах второго уровня.

Ключевые слова: индивидуальные и коллективные лица, выборы, юридическая связь, конституционно-правовой деликт, ответственность в избирательном праве, публично-правовая ответственность.

The article covers the theoretical aspects of legal regulation of the constitutional subjective political rights of citizens to vote against all candidates and the rights of citizens to elect and be elected. Noted the necessity of the adoption of a strong-willed state solution in the form of the law on the interpretation of the concepts of state-legal and constitutional legal responsibility. It is shown that the subjects of constitutional violations in the field of electoral rights are individual and collective entity. Analyzes the essence of the concept of the people and proved that he is the main subject of the constitutional legal relations. Attention is drawn to the provisions of the Law of Ukraine «On political parties», which established that the political party, its regional branches and other structural subdivisions shall have the right to participate in elections of the second level.

Key words: individual and collective persons elections, legal relationship, the legal relationship, constitutional-legal tort, liability for the right to vote, the public-legal responsibility.

Постановка проблеми. Одним з найбільш важливих, науково визначених, обґрунтованих і сформованих конституційних суб'єктивних політичних прав людини й громадянина є право громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Справа в тому, що діюче законодавство не встановлює відмінності в застосуванні охоронних норм при порушенні виборчих прав громадян залежно від рівня виборів. В даному випадку, перш за все, мається на увазі процедура державного захисту виборчих прав громадян. Щодо відмінностей, то можна говорити тільки про органи, які застосовують охоронні норми виборчих прав, а також про сукупність нормативно-правових актів, регулюючих і охороняючих виборчі права громадян на державних, регіональних і муніципальних виборах. Причому, чим нижче рівень виборів, тим більший комплекс нормативно-правових актів, який застосовується для охорони і захисту виборчих прав громадян. Але при цьому сам процес захисту стає більш складним, а це означає, що і захист виборчих прав громадян стає більш залежним від розсуду виборчої комісії та суду.

Стан дослідження. Проблеми конституційного права громадян обирати і бути обраними досліджувалися такими вченими, як М.В. Баглай, А.Ю. Бузін, В.В. Букач, І.В. Дробуш, М.М. Коркунов, А.Ю. Олійник, О.О. Плешкова, В.Ф. Погорілко, О.В. Пушкіна та ін., втім у працях згаданих правників, хоча й різноманітним трактується досліджувані політичні права, однак усі вони наголошують на тому, що право голосувати проти всіх повинно бути гарантовано всім виборцям, при цьому перевищення числа голосів «проти всіх» над голосами за конкретних кандидатів слід закріпити в якості підстави визнання виборів такими, що не відбулися. Проте стосовно правового регулювання конституційного суб'єктивного політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати і бути обраними фактично не здійснювалось, що підтверджує необхідність проведення окремого дослідження.

Метою даної статті є розробка власного підходу до теоретичного наукового дослідження конституційного суб'єктивного політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати і бути обраними, надання пропозицій щодо способів вирішення існуючих проблем, а також здійснення базових визначень категорій державно-правової та конституційно-правової відповідальності за порушення виборчого законодавства. Зазначена мета дозволяє визначити **завдання** для нашого наукового дослідження, якими є: 1) характеристика нормативно-правових актів, які визначають порядок проведення виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування; 2) дослідження категорії осіб конституційних правопорушень в сфері виборчих прав; 3) обґрунтування позиції вчених-конституціоналістів про те, що основним суб'єктом конституційних правовідносин є народ.

Новизна даної наукової статті полягає в тому, що в ній зроблена спроба систематизувати різні розроб-

ки стосовно практичної реалізації політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати і бути обраними.

Виклад основного матеріалу. Конституційне суб'єктивне політичне право громадян голосувати проти всіх кандидатів є фактично скасованим у зв'язку з проведенням змін в українському законодавстві про вибори. І в даному випадку воля виборців може бути виражена голосуванням не тільки за чи проти окремих кандидатів, але й у формі голосування проти всіх внесених до виборчого бюлетеня кандидатів.

Вже на теперішньому етапі без необхідності перегляду Конституції України до її тексту можуть бути внесені поправки, які закріплюють пропорційно-мажоритарну систему виборів депутатів до Верховної Ради України та можливість для виборців голосувати проти всіх зареєстрованих кандидатів (виборчих об'єднань).

Якщо законами, які визначають порядок проведення виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування, порушується Конституція України, то Конституційний Суд України за наявності відповідних звернень відповідно до ст. 152 Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. [1, с. 8] розглядає ці справи та має право визнати відповідні акти або їх окремі положення неконституційними. В даному випадку правові акти або їх окремі положення втрачають чинність, і відповідні державні органи зобов'язані прийняти нові нормативні акти, які відповідають вимогам Конституції України. До прийняття таких безпосередньо застосовується Конституція України [2, с. 139].

В даний час практика Конституційного Суду щодо розгляду справ про виборчі права громадян отримала велике розповсюдження [3, с. 8] і, відповідно, вплив на нормативне (статутне) право. Необхідно також звернути особливу увагу на норму Закону України «Про Конституційний Суд України» (ст. 98) про те, що якщо інші нормативні акти відтворюють або містять такі ж самі положення або засновані на актах, які були визнані неконституційними, то такі акти підлягають скасуванню у встановленому порядку. В даному сенсі можна говорити про рішення Конституційного Суду як про важливу складову правової основи охорони і захисту виборчого права, до якої слід дуже уважно відноситися всім учасникам виборчого процесу [4, с. 164].

Конституція України в ст. 140 встановлює межі самостійності населення відповідних територій в формуванні органів місцевого самоврядування. Основним методом такого формування органів місцевого самоврядування є вибори. При цьому слід враховувати, що охорона і захист виборчих прав місцевого населення є важливою стороною державної діяльності, що має конституційно-правові підстави. Так, органи місцевого самоврядування, як елемент органів публічної влади, повинні відстоювати та захищати виборчі права населення муніципальних утворень, активно використовуючи свої конститу-

ційні повноваження на судову та інші форми захисту. Для цього їм надані відповідні повноваження. Наприклад, представницькі органи місцевого самоврядування мають право законодавчої ініціативи в законодавчому (представницькому) органі державної влади. Крім того, самі громадяни, населення муніципальних утворень мають право використовувати для захисту своїх виборчих прав конституційні гарантії звернення до суду, в тому числі до Конституційного Суду України та до інших органів і організацій, а також використовувати форми прямої демократії: референдуми, сходи, мітинги, демонстрації, сбори, конференції, громадські слухання, петиції тощо.

Конституційне право громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування отримує свій розвиток і конкретизацію в системі державних гарантій його здійснення, закріпленої в Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р., а також у виборчому законодавстві, які застосовуються з метою захисту конституційних суб'єктивних політичних прав громадян обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування в частині, яка не врегульована законами України та нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування. Вказане виборче законодавство, а також інші нормативні правові акти покликані забезпечити охорону та захист виборчих прав і свобод учасників муніципальних виборів, забезпечити реальну можливість оскаржити офіційні підсумки голосування, результати виборів, порушення виборчих прав і свобод громадян до судових та інших органів в порядку та строки, передбачені законом, міжнародними зобов'язаннями України. Особи, які є винними в порушенні виборчих прав громадян, несуть згідно з законом кримінальну, адміністративну або іншу відповідальність. Справа в тому, що правова відповідальність нерозривно пов'язана з охороною і захистом виборчих прав громадян. Як відзначають дослідники Р.Т. Біктагіров та С.М. Шапієв, юридична відповідальність за порушення норм виборчого права представляє собою міжгалузевий комплексний правовий інститут, в якому видовий діапазон відповідальності є значно розширений. Якщо на початку 80-х років минулого століття мова йшла тільки про адміністративну та кримінальну відповідальність, то в останній час вже говорять і про державно-правову або конституційно-правову відповідальність [5, с. 174].

З нашої точки зору, державно-правова відповідальність є більш широким поняттям, ніж конституційно-правова, оскільки держави існують, а конституції в них може не бути. Між тим обидва з даних понять відповідальності вважаються узагальнюючими поняттями відповідальності за публічні правопорушення, які можуть бути конкретизовані цілком визначеними правовідносинами: порушення виборчих прав, імпічмент, відставка уряду, відкликання депутата та ін. Ще більш широким є, як сказано далі, публічно-правова відповідальність. Адміністративна відповідальність є більш вузьким поняттям, ніж всі вищезазнані і настає відповідно з Кодексом про

адміністративні правопорушення України, в тому числі за виборчі правопорушення, наприклад, за нездачу фінансового звіту про виборчу кампанію.

Для того, щоб вирішити даний спір вчених про терміни, необхідно прийняти вольове державне рішення в вигляді закону про тлумачення вищевказаних понять.

Суб'єктами конституційних правопорушень в сфері виборчих прав є особи індивідуальні і колективні. Ними можуть бути громадяни, посадові особи, державні і муніципальні органи, виборчі комісії, партії, виборчі об'єднання, організації тощо. Звичайно, не до всіх є застосовною конституційно-правова відповідальність, наприклад, у вигляді розформування виборчої комісії, відкликання депутата. Більше того, дане питання до теперішнього часу залишається дискусійним. Між тим суди починають все більше активно застосовувати санкції і проти колективних органів та виборчих комісій. Наприклад, можуть бути розформовані виборчі, окружні комісії. Поки законодавець не визначився, Конституційний Суд в своїх актах вже використовує термін «конституційно-правова відповідальність» та визнає наявність її заходів в законах країни [6, с. 82]. І слід констатувати, що ЦВК України дотримується поняття «державно-правова відповідальність». Інші дослідники, Ю.А. Дмітрієв та В.Б. Ізраєлян, є прибічниками поняття «публічно-правова відповідальності» [7, с. 720]. Але, на наш погляд, до теми нашого дослідження є ближчим поняття «відповідальності за виборчим правом», якого дотримуються в своїх працях Д.Б. Катков і Е.В. Корчіго [8, с. 160].

Хоча даний термін має свою виборчу специфіку, підставою виникнення даної відповідальності є порушення конституційного права громадян обирати і бути обраними. В зв'язку з цим виокремлення окремого виду відповідальності – відповідальності за виборчим правом представляється нам недоцільним та суперечить теорії конституційного права, оскільки дане явище є частиною конституційно-правової відповідальності та має ту ж саму підставу настання – вчинення правопорушень, до яких відносяться і порушення прав громадян обирати і бути обраними. Крім того, для визнання того чи іншого виду відповідальності самостійним є необхідною також наявність інших самостійних ознак: санкцій, суб'єктів та джерел відповідальності, ніж «відповідальність за виборчим правом». В певній мірі питання виокремлення такого самостійного виду відповідальності стоїть більш глибоко – в площині відмежування виборчого права від конституційного як самостійної галузі права. На нашу думку, виборче право регулює процедуру демократичного формування органів державної влади та місцевого самоврядування і в цьому плані є підгалуззю права конституційного.

В загальному ж вигляді конституційно-правова відповідальність визначається в науці як охоронне правовідношення (юридичний зв'язок) між суб'єктами конституційних правовідносин, яке виникає на підставі юридичного факту (при вчиненні конституційно-правового делікту), змістом якого є

передбачена конституційно-правовою нормою можливість настання для правопорушника несприятливих наслідків, які застосовуються за ініціативою уповноваженої особи в порядку, передбаченому діючим законодавством [9, с. 25], [10, с. 46]. Однак конституційно-правова відподалність у виборчому праві набуває своїх особливостей, на які справедливо було вказано М.С. Матейковичем [11, с. 135].

Відповідно до Конституції України основним суб'єктом конституційних правовідносин є народ. Однак Конституція України не розкриває дане поняття, вказуючи лише в преамбулі на «громадян України всіх національностей». З чого не зрозуміло, скільки людей або громадян складають ці національності для того, щоб відповідно до статті 5 Конституції України бути носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Відсутнє роз'яснення цього і в інших законодавчих актах країни. Ми вважаємо, що необхідно з'ясувати, в якій формі може бути виражена влада народу, оскільки вищим безпосереднім вираженням влади народу є вільні вибори. Але тут знову ж таки виникає кількісне питання. Скільки громадян України має прийти на вибори, щоб іменуватися народом?

В останній час кількісний поріг явки на вибори стає все меншим, адже законодавцю з причини добровільної відмови багатьох громадян України від влади доводиться вирішувати питання про легітимність виборів. В такій ситуації зростає значення конституційного положення, викладеного в ст. 36 Конституції України, про те, що кожен має право на об'єднання

для захисту своїх інтересів. Тільки через об'єднання громадян України, а точніше більш активної їх частини, можуть консолідовано виступати у владовідносинах, в тому числі здійснюючи захист своїх виборчих прав. Дане конституційне положення конкретизується у відповідних законах. Стосовно виборчих правовідносин, то такі об'єднання називаються виборчими. Крім того, політична партія є єдиним видом об'єднань громадян, яке має право висувати кандидатів (їх списки) в депутати та на інші виборні посади до органів державної влади. Причому в Законі України «Про політичні партії» встановлено, що політична партія, її регіональні відділення та інші структурні підрозділи мають право брати участь в виборах другого рівня. Однак дане положення не означає заперечення права інших об'єднань громадян, в тому числі регіональних та місцевих, статут яких передбачає участь в виборах, висувати кандидатів (списки кандидатів) в депутати та на інші виборні посади до органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, можемо зробити висновок, що в сучасних українських умовах представляється доцільним використовувати досвід правового регулювання виборчих відносин деяких держав Латинської Америки, а саме закріплення в одному нормативному правовому акті матеріальних і процесуальних норм разом з санкціями (наприклад, створення і прийняття Виборчого кодексу України), посилення відповідальності посадових осіб за порушення виборчого законодавства та створення спеціалізованого суду по виборчим справам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
2. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики / Ю.М. Тодика // Монографія. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
3. Савицкий В.А. Некоторые вопросы прав граждан на участие в управлении государством. Судебная практика Конституционного Суда РФ / В.А. Савицкий // Гражданин и право. – 2001. – № 9. – С. 8-10.
4. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев // [учебник] – М. : ТК Велби, 2008. – 428 с.
5. Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства) : монография / Р.Т. Биктагиров, С.М. Шапиев // – М. : Юрид. лит., 2003. – 463 с.
6. Гудков А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации / А. Гудков // Юриспруденция. – 2004. – № 6. – С. 82-85.
7. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян // [учеб. пособ.] – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 864 с. – (Высшее образование). – Библиогр.: с. 846-855.
8. Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Избирательное право / Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги // [учеб. пособ.] – М. : Юриспруденция, 2005. – 176 с.
9. Кузько А.В. Политический характер конституционно- правовой ответственности / А.В. Кузько // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 14. – С. 24-28.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай // [учебник] – М. : Норма, 2009. – 790 с.
11. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики : монография / М.С. Матейкович. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 304 с.