

ЗАВОРОТЧЕНКО Т. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держави і права,
конституційного права
та державного управління,
Голова Ради молодих
вчених юридичного факультету
(Дніпропетровський національний
університет імені Олеся Гончара)

УДК 342.7:327(478)

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ ОХОРОНИ І ЗАХИСТУ В ПОЛІТИЧНОМУ ПРАВІ ОБИРАТИ І БУТИ ОБРАНИМ

Розглянуто категорії охорони і захисту в політичному праві обирати і бути обраним та визначено проблеми цих конституційно-правових категорій. Висвітлено чотири форми реалізації права. Проаналізовано вищезазначене публічне право, яке означає здійснення положень цілої системи різних за своєю природою юридичних норм. Доведено, що вони конкретизують зміст даного права, умови, порядок його використання та охорону. Виокремлено юридичні гарантії, які є законодавчо закріпленими способами, покликаними забезпечити здійснення та охорону конституційних суб'єктивних публічних прав. Розроблено пропозиції щодо застосування положень даної статті для учасників виборчого процесу на різних виборах.

Ключові слова: виборчі права, захист і охорона виборчих прав, публічні права громадян, муніципальні утворення, гарантії використання публічних прав, гарантії захисту публічних прав.

Рассмотрены категории охраны и защиты в политическом праве избирать и быть избранным и определены проблемы этих конституционно-правовых категорий. Освещены четыре формы реализации права. Проанализировано вышеуказанное публичное право, которое означает осуществление положений целой системы разных по своей природе юридических норм. Доказано, что они конкретизируют содержание данного права, условия, порядок его использования и охрану. Выделены юридические гарантии, которые являются законодательно закреплёнными способами, призванными обеспечить осуществление и охрану конституционных субъективных публичных прав. Разработаны предложения, касающиеся полезности и применения положений данной статьи для участников избирательного процесса на различных выборах.

Ключевые слова: избирательные права, защита и охрана избирательных прав, публичные права граждан, муниципальные образования, гарантии использования публичных прав, гарантии защиты публичных прав.

Given to the categories of protection and enforcement in the political right to elect and to be elected and certain problems of these constitutional and legal categories. Covered four forms of realization of the right. Analyzed the abovementioned public law, which means the implementation of the provisions of the whole systems of various nature of legal norms. It is proved that they specify the content of this law, the terms and conditions of its use and protection. Allocated legal guarantees, which are legally binding ways to ensure the realization and protection of constitutional subjective public rights. Proposals concerning the application of the provisions of this article for the participants of the electoral process at different elections.

Key words: electoral rights and protection of the electoral rights, publicity rights of citizens, municipalities, guarantees for the use of public rights, guarantees of protection of public rights.

Вступ. В умовах стрімко змінюваної політичної та економічної ситуації в країні, структурної реорганізації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямуванням якої є наближення влади до народу, назріла необхідність більш повного і конкретного правового забезпечення конституційного права громадян на реалізацію права обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також посадовою особою. При цьому виборчі права громадян України повинні знаходитися під надійною правовою охороною та захистом. Теоретичний аналіз проблем, узагальнення практики правової охорони та захисту виборчих прав громадян, досвіду діяльності кандидатів, виборчих комісій, судів, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, проведені автором даної статті, визначили вибір теми, а також створили основу для розробки пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання відносин стосовно охорони та захисту виборчих прав громадян України.

На жаль, здатність громадян України до реалізації своїх інтересів шляхом виборів, до яких відноситься і захист своїх виборчих прав, знаходиться ще на низькому рівні, і будь-який прорахунок, помилка у правовому



регулюванні або правова нерегульованість виборчих відносин у більшості випадків призводить до самоуправства чиновників. Нерідко в адміністративних органах державної і муніципальної влади виникає спокуса підпорядкувати собі виборчу систему, лобювати обрання потрібного кандидата або усунення неугодного кандидата від виборчої кампанії, використовуючи для цього адміністративний ресурс. Адміністративний ресурс використовується також діючою владою – людьми, наділеними владними повноваженнями, для збереження свого посадового стану незалежно від вільного волевиявлення громадян. Усе це підриває авторитет влади в народі і зменшує число виборців, які прийшли на голосування. Таке положення є проблемою в організації і проведенні виборів, недоліком їх правового регулювання, охорони і захисту виборчих прав громадян.

В юридичній науці питання про категорії охорони і захисту в політичному праві обирати і бути обраним вирішується неоднаково. Переконливіше всього викладають свою точку зору С.В. Алексєєв, В.В. Букач, І.Б. Борисов, А.В. Васін, А.В. Грабильников, І.В. Дробуш, А.М. Кононов, В.І. Лисенко, М.В. Масловська, А.Ю. Олійник, О.Ю. Родіонова, Д.Б. Сергєєв та інші автори.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз категорії «охорони» і «захисту» прав та обґрунтування нерозривного зв'язку з поняттям «реалізації» прав, оскільки саме при реалізації публічних прав доводиться вдаватися до їх захисту, використовуючи охоронні норми законодавства. Поставлена мета дозволяє визначити завдання нашого дослідження: 1) розкрити модель, в основі якої знаходяться питання, пов'язані з виборчими спорами; 2) визначити поняття реалізації права та її форми, а також узагальнити положення про те, що використання правових норм представляє собою форму реалізації, яка виражається в добровільних активних діях суб'єктів публічних правовідносин; 3) розглянути реалізацію публічного права та конкретизувати положення цілої системи різних за своєю природою юридичних норм, що конкретизують зміст даного права.

Результати дослідження. Враховуючи досвід захисту виборчих прав громадян, слід звернути увагу на моделі судового порядку вирішення виборчих спорів, запропоновані М.С. Бондарем [1, с. 194]. Пропонуємо, що можливим варіантом є модель, в якій основні питання, пов'язані з виборчими спорами, розглядаються органами конституційної юстиції. При цьому варіанті є надія, що органи конституційної юстиції, які мають великі гарантії незалежності, будуть ефективніше захищати конституційне право громадян України обирати і бути обраними. Між тим, дане питання є предметом самостійної дискусії, яке виходить за межі нашої статті.

При цьому під виборчими спорами в тексті даної роботи ми пропонуємо розуміти явище, визначення якого доцільно частково запозичити в Р.О. Охотнікова, яке характеризується як різновид юридичних спорів, що виникає у зв'язку з дійсним або ймовірним порушенням виборчих прав та знаходить своє розв'язання в адміністративному чи судовому порядку на підставі встановлених законом процедур [2, с. 13]. Без сумніву, основне навантаження у сфері захисту виборчих прав громадян несуть у даний час суди загальної юрисдикції, до підсудності яких Законом України «Про референдуми» віднесено всі виборчі спори.

У зв'язку з цим заслуговує на увагу точка зору В.Д. Мостовщикова, на думку якого є неправильним, коли суди загальної юрисдикції розглядають справи про виборчі спори, і тому функціями виборчих судів слід наділити конституційні та статутні суди [3]. Така пропозиція є небезпідставною хоча б із причини крайньої суперечливості судової практики з подібних справ. Однак незавершеність будівництва системи регіонального конституційного (статутного) судового контролю, відома «повільність» конституційної юстиції, необхідність встановлення в процесі розгляду виборчого спору різноманітних фактичних обставин дозволяють погодитися з іншою висловлюваною в літературі позицією: достатньо спеціалізації суддів загальної юрисдикції при розгляді справ про порушення виборчих прав громадян.

Безсумнівно, найважливіша роль у забезпеченні публічних прав громадян належить державі. Разом із цим наявність правових норм, закріплюючих можливість громадянина на безперешкодне користування цими правами і свободами, зовсім не означає, що кожному громадянину автоматично гарантується їх реалізація. Для цього потрібно не тільки проголошення в Конституції України прав і свобод людини і громадянина, до яких відноситься також право обирати і бути обраним, але й їх матеріалізація – отримання того блага, яке складає зміст даного права, тобто його реалізація. Так, свого часу Ж.С. Явич писав, що право ніщо, якщо його положення не знаходять своєї реалізації в діяльності людей та їх організацій, в суспільних відносинах, і що не можна зрозуміти право, якщо відволіктися від механізму його реалізації в житті суспільства [4, с. 201].

Справа в тому, що в юридичній літературі реалізація прав громадян розглядається як регламентований правовими нормами процес, який забезпечує кожному громадянину ті матеріальні і духовні блага, які є основою належних йому суб'єктивних прав, а також захист цих прав від будь-яких посягань. Як кінцевий результат реалізація прав громадян означає досягнення повної відповідності між вимогами норм вчинити або утриматися від вчинення певних вчинків і сумою фактичних дій, які сталися [5, с. 6].

Під реалізацією права в широкому сенсі зазвичай розуміють перетворення, втілення юридичних норм до фактичної діяльності державних і муніципальних органів, посадових осіб, організацій і громадян, у самій поведінці учасників публічних правовідносин. У теорії права виділяють різні форми реалізації права: використання, виконання, дотримання і застосування.



Використання правових норм представляє собою форму реалізації, яка виражається в добровільних, як правило, активних діях суб'єктів публічних правовідносин, зокрема громадян, щодо здійснення закріплених в нормах, тих прав і свобод, які їм належать. Наприклад, використання пасивного виборчого права громадянином при поданні заяви до комісії муніципального утворення про згоду балотуватися на пост глави муніципального утворення.

Виконання норм публічного права полягає в неухильному вчиненні передбачених законом дій, тобто виконання юридичних обов'язків, які можуть не співпадати з волею громадянина або органа, на якого їх покладено. Як приклад можна навести покладання на громадянина обов'язку разом із заявою про згоду балотуватися на пост глави муніципального утворення надати в комісію муніципального утворення інформацію про майно та джерела своїх прибутків. При цьому сама виборча комісія як муніципальний орган зобов'язана прийняти і зареєструвати надані кандидатом документи.

За допомогою дотримання реалізуються юридичні заборони. Відмітна особливість даної форми – пасивна поведінка суб'єктів публічних правовідносин: вони не вчиняють дій, заборонені законом. Наприклад, забороняється використання на виборах кандидатом свого службового положення, або забороняється використовувати підкуп виборців при проведенні агітаційних заходів.

Специфічною формою реалізації публічно-правових норм є їх застосування, яке здійснюється державними і (або) муніципальними органами переважно з метою забезпечення трьох вищезазначених форм. Саме з цією формою реалізації публічного права пов'язано поняття охоронні норми права, які покликані забезпечити використання громадянином свого суб'єктивного права при завантаженні юридичного механізму захисту у випадку виникнення перешкод в реалізації даного публічного права.

Реалізація, охорона і захист публічних прав громадянина є частиною загальної проблеми реалізації права, яка посилена відносинами влади і підпорядкування суб'єктів публічних правовідносин. Хоча вищезазначені поняття мають багато тотожних ознак та рис, між ними є істотні відмінності, які не завжди чітко виокремлюються, що необхідно при характеристиці безпосередньо реалізації публічних прав, їх охороні і захисті.

Перш за все, у процесі використання свого права громадянин нерідко має справу з цілою низкою різноманітних за змістом юридичних норм, а не тільки з тією, в якій суб'єктивне право сформульовано в загальному вигляді. Так, закріплене в ст. 38 Конституції України право громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування реалізується в межах безлічі правовідносин. Здійснення даного публічного права регулюється також Законом України «Про вибори народних депутатів України» та низкою інших нормативних правових актів.

Крім того, у випадку виникнення перешкод в реалізації своїх виборчих прав, громадянин може звернутися за їх захистом до суду, який має право скасувати охоронні норми виборчого законодавства, а також відповідні норми Кодексу України про адміністративні правопорушення або Кримінального кодексу України [6; 7]. Іншими словами, реалізація публічного права насправді означає здійснення положень цілої системи різних за своєю природою юридичних норм, які конкретизують зміст даного права, умови, порядок його використання, а в необхідних випадках і його охорону.

Крім того, норма матеріального права часто реалізується через здійснення вимог процесуальних норм, які забезпечують її дію. Так, при формуванні виборчої комісії повинні бути дотримані процедурні правила, викладені в Законі України «Про Всеукраїнський референдум». Наприклад, до складу комісії обов'язково повинні бути включені представники політичних партій, які мають у Верховній Раді України свої фракції, а для того, щоб відповідні партії і виборчі об'єднання встигли це зробити, рішення про формування виборчої комісії повинно бути опубліковано не пізніше, ніж за десять днів до дати формування комісії.

Держава, по суті, ніяк не реагує на ситуації, коли громадянин не використовує уповноважені норми. Між тим, вона законодавчо встановлює примусові охоронні заходи для забезпечення реалізації зобов'язуючих і забороняючих норм, аж до заходів юридичної відповідальності щодо винних. Для відновлення врегульованого юридичною нормою відношення, порушеного неправомірною дією (бездіяльністю), нормативним встановленням або правозастосовним рішенням, відповідний орган чи посадова особа зазвичай скасовує їх. Наприклад, Центральна виборча комісія може скасувати рішення Виборчої комісії Київської області як таке, що суперечить діючому законодавству. При цьому реалізацію суб'єктивного публічного права можна розглядати і як процес досягнення результату, і як кінцевий результат – фактичне отримання громадянином конкретного блага, наприклад, реалізація пасивного виборчого права, може виражатися в реєстрації громадянина кандидатом на пост глави муніципального утворення та включення його до виборчого бюлетеня для голосування.

Якщо ж матеріалізація суб'єктивного публічного права на практиці ще не здійснена, то процес його використання полягає у здійсненні громадянином та його агентами дій, які забезпечують створення умов, за яких суб'єктивне право може бути фактично матеріалізовано, а також в їх безпосередніх правозахисних діях. Наприклад, звернення кандидата або його довіреної особи до суду за відновленням його реєстрації як кандидата, якщо виборча комісія за яких-небудь причин скасувала його реєстрацію. Саме при реалізації



суб'єктивного публічного права виявляється ефективність його забезпечення та захисту різними суб'єктами. Громадянин осмислює своє право з точки зору його змісту, меж, результативності, приймає рішення про шляхи його реалізації, обирає оптимальні способи його забезпечення, можливого захисту тощо.

Суб'єктивні публічні права нерозривно пов'язані з гарантіями, без яких втрачають свою сутність як забезпечену можливість отримання громадянином певних публічних благ. Система гарантування складається із соціальних умов, також юридичних та інших спеціальних засобів, які надають публічним правам громадянина характер реально втілюваних на практиці, забезпечують їх правомірне і повноцінне використання, а в необхідних випадках – охорону.

Будь-які правомочності, в тому числі виборчі, вимагають спеціальної юридичної підтримки. Для цього існують юридичні гарантії – законодавчо закріплені способи, які покликані забезпечити здійснення та охорону суб'єктивних публічних прав та в результаті користування громадянином благами. Дані гарантії при відомій спільності якостей мають два великих підрозділи: гарантії використання публічних прав, тобто юридичні засоби, які забезпечують їх правомірну реалізацію, і гарантії захисту публічних прав, тобто юридичні засоби, які їх охороняють. Така градація прийнята в науці, вона виявляється на практиці і не викликає принципових дискусій. Обидва блоки відображають об'єктивно існуючу специфіку та відмінність, які позитивно впливають на права юридичних факторів. Для нашого дослідження інтерес представляє другий блок гарантій публічних прав, а саме їх охорона та захист. При розкритті правової природи, поняття захисту проводиться розмежування між термінами «захист» та «охорона», які, стикаючись з багатьма параметрами, мають відмінності.

Деякі вчені вживають поняття охорони і захисту прав як синоніми. Однак є й інші точки зору. Так, О.А. Зайцев вважає, що «поняття захист охоплює як охорону суб'єктивних прав особистості, так і гарантії, які характеризують реальну захищеність носія цих прав» [8, с. 13]. У цьому випадку відбувається поглинання поняттям «захист» двох інших – охорони і гарантій. На наш погляд, даний підхід не зовсім правильний, оскільки він применшує поняття державних гарантій та здійснення прав, викладених в Конституції України, щодо яких держава виступає гарантом та бере на себе обов'язок забезпечувати дані права. Саме гарантії включають до себе весь комплекс засобів і заходів для реалізації публічних прав громадян, включаючи й правоохоронні норми, що застосовуються при захисті прав у випадку їх порушення, і саму процедуру захисту, яку держава зобов'язана застосувати за ініціативою громадян, державних або муніципальних органів.

Процесуально-процедурний порядок зазвичай передбачає узгодженість активних дій правовласника, яким, як правило, є громадянин, і зобов'язаних суб'єктів (зазвичай це державні і муніципальні органи). Відсутність впорядкованої процедури реалізації публічних прав, у тому числі права обирати і бути обраним, не може не послабити їх гарантованість. Дана проблема не втрачає своєї актуальності й нині.

Висновки. Таким чином, з урахуванням вищезазначеного, слід зробити наступні висновки: охорона публічних прав починається з нормативного визначення караних посягань на них, а також основних принципів і можливостей правового захисту, головних її способів та допустимих меж. Найважливіша роль тут належить Конституції України, яка закріпила прихильність України до відповідних міжнародних стандартів, згідно з якими права громадянина необхідно охороняти «владою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була вимушена вдаватися до повстання проти тиранії та пригнічення».

Список використаних джерел:

1. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: [учеб. пособ.] / Н.С. Бондарь. – М.: Городец, 2004. – 352 с.
2. Охотников Р.А. Избирательные споры и юридический механизм защиты избирательных прав граждан / Р.А. Охотников // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 11-14.
3. Мостовщиков В.Д. Роль избирательных комиссий и средств массовой информации в формировании правовой культуры избирателей / В.Д. Мостовщиков // Серия: Из опыта работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. – М.: Изд-во Рос. обучения избират-м тех-ям, 2006. – 126 с.
4. Явич Л.С. Общая теория права: [учебник] / Л.С. Явич. – Л.: ЛГУ, 1976. – 287 с.
5. Лазарев В.В. Применение советского права: [учеб. пособ.] / В.В. Лазарев // Казань, Изд-во Казан. унта, 1992. – 200 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст]: наук.-практ. коментар: зі змін та доп. станом на 1 вер. 2007 р. / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний [та ін.]. – М.: Правова єдність, 2008. – 781 с. – На укр. яз.
7. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар; За заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 1196 с.
8. Зайцев О.А. Государственная защита участников уголовного процесса на стадиях предварительного расследования / Зайцев О.А. // [научная работа]: для участия в конкурсе «Премия для поддержки талантливой молодежи». – М.: Экзамен, 2001. – 512 с.

