

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ЗАВОРОТЧЕНКО Т. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держава і права,
конституційного права та державного
управління
(Дніпровський національний університет
імені Олеся Гончара)

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.1.1>

**ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ:
ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У статті розкрито проблеми та способи вдосконалення правового регулювання охорони і захисту виборчих прав громадян. Виборчі права громадян України аналізуються з точки зору застосування заходів, спрямованих на підвищення ефективності правозахисної діяльності судів загальної юрисдикції у сфері цих прав. Доводиться, що діяльність судів загальної юрисдикції потребує вдосконалення, основною метою якого є забезпечення єдності судової практики, тому що відсутність такої єдності помітна навіть на рівні Верховного Суду України. Автор звертає увагу на основні гарантії виборчих прав, строки формування комісій і строки прийому пропозицій за складом комісій, що мають бути встановлені виборчим законодавством. Акцентується увага на виокремленні конституційної категорії «визнання, дотримання та захист». Установлюється, що поняття «визнання», «дотримання» та «захист» істотно розрізняються за своїм змістом та сенсом, що дозволяє визначити їх як взаємодоповнювальні. Проаналізовано, що лише в поєднанні поняття «визнання», «дотримання» і «захист» здатні забезпечити найбільш повну реалізацію громадянином свого виборчого права. Зроблено висновок, що з причини «неточності конституційних орієнтирів» виникають правові колізії між державним та регіональним законодавством щодо регулювання та охорони пасивного виборчого права у визначенні компетенції України щодо виборчого законодавства. Автор визначає, що усуненню подібних суперечностей може слугувати більш детальне регулювання виборчого права та його кодифікація на державному рівні. Звернено увагу, що різниці в застосуванні охоронних норм під час порушення виборчих прав громадян залежно від рівня виборів не існує. Зазначено, що в сенсі відмінностей можна говорити тільки про органи, які застосовують охоронні норми виборчих прав, а також про сукупність нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють виборчі права громадян на виборах. Підкреслено: чим нижче рівень виборів, тим більший комплекс нормативно-правових актів застосовується для охорони і захисту виборчих прав громадян, але при цьому сам процес захисту стає більш складним, тому і захист виборчих прав громадян стає більш залежним від суб'єктивного фактору посадової особи, яка ухвалює рішення.

Ключові слова: захист виборчих прав громадян, правозахисна діяльність судів, порушення виборчих прав громадян, результати виборів, визнання, дотримання та захист виборчих прав громадян, виборче законодавство.



Zavorotchenko T. N. Protection and protection of suffrage of citizens of Ukraine: the main aspects of constitutional and legal regulation

The article reveals the problems and ways to improve the legal regulation of protection and protection of voting rights of citizens. The voting rights of citizens of Ukraine are analyzed in terms of the application of measures aimed at improving the effectiveness of human rights activities of courts of general jurisdiction in the field of these rights. It turns out that the activity of courts of general jurisdiction needs to be improved, the main purpose of which is to ensure the unity of judicial practice, because the lack of such unity is noticeable even at the level of the Supreme Court of Ukraine. The author draws attention to the main guarantees of voting rights, that the election legislation should set deadlines for the formation of commissions and deadlines for the acceptance of proposals on the composition of commissions. Emphasis is placed on distinguishing the constitutional category of “recognition, observance and protection”. It is established that the concepts of “recognition”, “observance” and “protection” differ significantly in their content and meaning, which allows us to define them as complementary. It is analyzed that only in combination the concepts of “recognition”, “observance” and “protection” are able to ensure the fullest realization of a citizen’s right to vote. It is concluded that due to the «inaccuracy of constitutional guidelines» there are legal conflicts between state and regional legislation on the regulation and protection of passive suffrage in determining the competence of Ukraine in relation to electoral law. The author determines that more detailed regulation of suffrage and its codification at the state level can serve to eliminate such contradictions. It is noted that there is no difference in the application of protection norms in violation of the voting rights of citizens depending on the level of elections. It is noted that in terms of differences, we can only talk about the bodies that apply the protection of electoral rights, as well as a set of regulations governing and protecting the voting rights of citizens in elections. It is emphasized that the lower the level of elections, the greater the set of regulations used to protect and defend the voting rights of citizens, but the process of protection becomes more complex, and hence the protection of voting rights becomes more dependent on subjective factors decision maker.

Key words: *protection of citizens electoral rights, the human rights activities of the courts, the violation of citizens electoral rights, results of the elections, recognition, observance and protection of electoral rights of citizens, electoral legislation.*

Вступ. За період незалежності в Україні видано чимало наукових праць щодо виборчих прав громадян та захищено чимало дисертацій на цю тематику. Однак здійснення критичного аналізу чинного законодавства та сучасних досягнень юридичної науки в цій сфері, а також розроблення науково обґрунтованих практичних рекомендацій з удосконалення законодавства в області охорони і захисту виборчих прав громадян залишається актуальним для української юридичної науки.

До проблем конституційного правового регулювання охорони і захисту виборчих прав громадян у своїх публікаціях зверталися такі вчені-конституціоналісти України і Російської Федерації, як М.В. Баглай, Р.Т. Биктагіров, І.Б. Борисов, В.В. Букач, А.В. Васін, А.В. Грабильніков, І.В. Дробуш, А.М. Кононов, В.В. Корчиго, В.В. Лазарєв, А.Ю. Олійник, Р.А. Охотніков, О.В. Пушкіна та деякі інші. Однак окремі питання цієї проблеми залишаються ще не вирішеними. Мета статті – виявити особливості правового регулювання охорони виборчих прав громадян у процесі виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Досягнення поставленої мети можливе за умови використання сучасних методів наукового пізнання, як-от історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-логічний, формально-юридичний (догматичний), системно-структурний тощо.



Постановка завдання. Задля досягнення мети дослідження завдання статті – проаналізувати проблеми охорони і захисту виборчих прав громадян, виявити способи вдосконалення правового регулювання відносин у цій сфері та внести відповідні пропозиції.

Новизна статті полягає в тому, що в ній автор намагався висвітлити сучасний стан наукових розробок у цій сфері, а також розкрити динаміку та основні тенденції розвитку цього інституту конституційного права України.

Результати дослідження. Розпочинаючи дослідження, зазначимо таке: враховуючи досвід захисту виборчих прав громадян, важливо звернути увагу на моделі судового порядку вирішення виборчих спорів. Уважаємо, що заслуговує на увагу саме варіант «третя модель», в якій основні питання пов'язані з виборчими спорами, що розглядаються органами конституційної юстиції. За такого варіанта сподіваємось, що органи конституційної юстиції, розглядаючи виборчі спори, будуть застосовувати положення Конституції України як нормативного правового акта прямої дії та норми міжнародних виборчих стандартів. Однак необхідно вказати на те, що сліпе копіювання зарубіжного досвіду без урахування українських умов виглядає малоприйнятним. Причому створення нових органів судової влади саме по собі не є гарантією підвищення об'єктивності розгляду виборчих спорів та усунення суперечностей у судовій практиці. Діяльність судів загальної юрисдикції потребує вдосконалення, основною метою якого є забезпечення єдності судової практики, тому що відсутність такої єдності помітна навіть на рівні Верховного Суду України.

З метою усунення подібних проблем та суперечностей удосконалення має відбуватися не шляхом подальшого розростання судової системи, а за допомогою укріплення інституту незалежності судової влади та подальшої модифікації норм матеріального та процесуального права, які через наявні прогалини та суперечливості законодавства надають широкий простір для ухвалення суб'єктивних рішень, заснованих на міркуваннях політичної, адміністративної або економічної доцільності [1, с. 41].

З огляду на це, на нашу думку, слід погодитися з М.С. Матейковичем про те, що серед першочергових заходів, спрямованих на підвищення ефективності правозахисної діяльності судів загальної юрисдикції у сфері виборчих прав, мають бути такі:

1) перегляд підходу до порядку розгляду справ про захист виборчих прав громадян. Оскільки нині виборчі спори, включно з оскарженнями конституції (статутів) і законів України, розглядаються в першій інстанції суддею одноособово, якщо інше не передбачено законами України (наприклад, під час розгляду справи про розформування виборчої комісії необхідна колегіальність суду в складі трьох професійних суддів), то можливість судової помилки збільшується. Крім того, різко підвищується психологічне навантаження на суддю, якому, очевидно, доводиться консультуватися з іншими працівниками суду під час ухвалення відповідального конституційно-правового рішення, яке зачіпає владовідносини, хоча така «прихована» колегіальність не зовсім вписується в рамки процесуального закону. Тому доцільно спори, пов'язані з реєстрацією кандидата (списків кандидатів) та її скасуванням, визнанням підсумків голосування та результатів виборів недійсними, розглядати судом колегіально в складі трьох професійних суддів. Тим самим громадяни отримують більш вагомні гарантії об'єктивного, юридично обґрунтованого розгляду справ, результати якого багато в чому визначають характер виборів як вільних та демократичних;

2) зміна строків розгляду судом справ про порушення виборчих прав громадян, оскарження та перегляду ухвалених за ними рішень. Такі особливі строки є необхідними з метою забезпечення стабільності виборчого процесу, вільного волевиявлення громадян на виборах, ефективного судового захисту виборчих прав [2, с. 67].

Відповідно до виборчого закону строк подання скарги на рішення виборчої комісії про реєстрацію та про відмову в реєстрації кандидата (списку кандидатів) не підлягає відновленню. Навряд чи таке обмеження права можна визнати співмірним конституційним цілям, якщо строк на оскарження пропущено через не залежні від заявника причини (тяжка хвороба, стійкий розлад здоров'я або інші аналогічні обставини).



Річний термін, установлений для оскарження порушень виборчих прав громадян після опублікування результатів виборів, при дійсних санкціях є безглуздим. Коли обрані депутати або посадова особа взялися до виконання своїх повноважень, то виборчі права практично не відновити. Єдиний спосіб їх відновити – скасувати результати виборів, що може привести до нелегітимності ухвалених владним органом рішень та дестабілізувати державне та муніципальне управління. Отже, з нашої токи зору, необхідним є тримісячний строк, протягом якого можна заявити вимоги про скасування результатів виборів та їх задоволення або відхилення судом. При цьому слід підкреслити, що скорочення строків про заяву вимог про скасування результатів виборів не повинні скорочувати строки зі звернення до суду за захистом порушених виборчих прав, що не виключає застосування після закінчення вказаного тримісячного строку інших компенсаційних заходів із захисту порушеного виборчого права, включно з відшкодуванням моральної шкоди. Саме тут, на наш погляд, доволі цікавим є досвід Європейського суду з прав людини, який вимагає серйозної уваги правників і законодавців у нашій країні, а також відповідальність виборчих комісій та їх членів.

Уважаємо, що ці та інші заходи дозволять підвищити ефективність правозахисної діяльності судів у виборчій сфері і, відповідно, забезпечити свободу волевиявлення виборців на виборах.

Поряд з вищевказаними проблемами із захисту виборчих прав громадян України слід згадати ще одну, яка, на наш погляд, є основою всіх вищеперерахованих і не названих у цьому науковому статейному дослідженні у сфері охорони і захисту виборчих прав громадян. Так, загальновідомо, що Конституція України має вищу юридичну силу та пряму дію на всій території України, тобто є права та обов'язки, які закріплені в Конституції України і які можуть і повинні реалізовуватися безпосередньо в кожній життєвій ситуації. Зокрема, суд, виносячи рішення, має право посилаючись безпосередньо на статті Конституції України. Якщо положення Конституції України «не узгоджуються» з положеннями законів або підзаконних актів, які регулюють ці суспільні відносини, то мають діяти положення Конституції України, при цьому тлумачиться, не применшуючи права громадян, бо вони визначають сенс, зміст та застосування законів, діяльність законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування та забезпечуються правосуддям.

Якщо в когось виникає якийсь право, то водночас у когось іншого виникає обов'язок щодо цього права. Це є суттю правопорядку, що тлумачиться як єдність прав та обов'язків і вважається метою законності [3, с. 31]. Щодо конституційних прав і свобод громадянина, то цей обов'язок виникає в державі. Відомо, що держава реалізує свої права та обов'язки через свої органи та конкретні посадові особи. І якщо з боку держави не виконують які-небудь обов'язки, то в цьому винна не держава, а конкретний орган (в особі державного або муніципального службовця, керівника) або посадова особа держави. На цей випадок у Конституції України закладений принцип розподілу влад [4, с. 72]: якщо який-небудь орган держави не виконує своїх конституційних обов'язків щодо прав громадян, то суд зобов'язаний захистити права і законні інтереси громадян (див. ст. 6), а принцип розподілу влади вважається оптимальним механізмом (відповідно до переважальної нині правової теорії) для реалізації та захисту прав і свобод громадян. У цьому разі йдеться про виборчі права громадян, проголошені в статті 38 Конституції України. Виборчі правовідносини є складними, адже вони стосуються влади, точніше того питання, хто саме від імені народу на певний строк буде представляти його інтереси у всіх владних органах держави та органах місцевого самоврядування. Ведеться неабияка боротьба між конкретними людьми та їх групами за володіння відповідним мандатом. Одна група бореться за утримання влади, інші – за придбання. Інша маса народу є статистами або спостерігачами.

У такій ситуації в дуже складному становищі перебуває суд, точніше судді, які зобов'язані захищати права і свободи людини й громадянина, додержуючись тільки закону та особистої правосвідомості. Але вони теж люди і представляють орган держави, а тому пов'язані з іншими державними та муніципальними органами, точніше з тими групами людей, які намагаються утримати свої мандати на владу. У такому разі вельми актуальним



виявляється пропозиція М.С. Матейковича про колегіальність розгляду судом усіх справ про захист виборчих прав громадян.

Теоретиками принципу розподілу влади замислювалося вилучити вищезазвану залежність [5, с. 294]. Але чи можливо це нині реалізувати в Україні? Згідно зі статистикою за останні три роки до Центральної виборчої комісії України стало надходити набагато менше скарг та звернень громадян та організацій на проведення виборів різних рівнів [6, с. 8]. Цьому, вважаємо, є декілька пояснень: по-перше, виборчі процеси стали більш врегульовані законодавчо і менше стало порушень, по-друге, скарги стали справедливо вирішуватися на місцях, по-третє, громадяни стали втрачати надію на справедливий захист своїх виборчих прав у державних органах, по-четверте, запровадження на виборах різних рівнів пропорційної виборчої системи за партійними списками. На наш погляд, заслуговують на довіру перша, третя та четверта підстави [7, с. 17]. Але щодо другої є великі сумніви. У цьому аспекті слід зауважити, що виборчі комісії областей повинні забезпечувати необхідний контроль над процесом формування комісії муніципального утворення, за необхідності застосовуючи передбачені законом заходи [8, с. 324]. Вельми важливо дотримуватися термінів, оскільки вони є гарантією дотримання виборчих прав громадян. Крім того, якщо говорити про основні гарантії виборчих прав, то ми вважаємо, що виборчим законодавством мають бути встановлені строки формування комісій і строки прийому пропозицій за складом комісій. При цьому для комісій, що діють на постійній основі, період, за який органи, які формують такі комісії, приймають пропозиції, має складати не менше одного місяця, а для інших – не менше десяти днів.

У нашому дослідженні актуальним є виокремлення конституційної категорії «визнання, дотримання та захист», яке фокусує увагу на діяльності держави щодо реалізації прав і свобод людини й громадянина. Очевидно, що вказані поняття істотно розрізняються за своїм змістом та сенсом, що дозволяє визначити їх як взаємодоповнювальні. Однак лише в поєднанні вони здатні забезпечити найбільш повну реалізацію громадянином свого виборчого права.

Задаймося питанням про те, що становить собою охорона виборчих прав. Під нею ми розуміємо ті правові норми законодавства, які застосовуються у випадках захисту публічних (зокрема, виборчих) прав громадян. Правоохоронні норми перебувають у статичному становищі та зберігають свій потенціал за нормальної позитивної реалізації громадянином своїх публічних (зокрема, виборчих) прав. У разі виникнення перешкод у реалізації прав «відбувається запуск» юридичного механізму захисту, охоронні норми приводяться в динаміку. Наявна практика захисту виборчих прав дозволяє вдосконалювати правоохоронні норми, збільшуючи правові гарантії та стабільність виборчих правовідносин у державі.

Висновки. Таким чином, через «неточності конституційних орієнтирів» виникають правові колізії між державним та регіональним законодавством щодо регулювання та охорони пасивного виборчого права у визначенні компетенції України щодо виборчого законодавства. Усуненню подібних суперечностей, на наш погляд, може слугувати більш детальне регулювання виборчого права та його кодифікація на державному рівні. Уважаємо, що різниці в застосуванні охоронних норм у разі порушення виборчих прав громадян залежно від рівня виборів не існує (насамперед мається на увазі процедура 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, що регулюють та охороняють виборчі права громадян на виборах. Чим нижче рівень виборів, тим більший комплекс нормативно-правових актів застосовується для охорони і захисту виборчих прав громадян, але при цьому сам процес захисту стає більш складним, тому і захист виборчих прав громадян стає більш залежним від суб'єктивного фактору посадової особи, яка приймає рішення.

Для унеможливлення впливу суб'єктивного фактору під час оцінки судом або виборчою комісією на дійсну волю виборців законодавцю необхідно ввести кількісні критерії оцінки дійсної волі виборців, які відповідають кожному з рівнів виборів.



Список використаних джерел:

1. Стариков Ю.Н., Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: монография. Саратов : Приволжское книжное издание, 2001. 452 с.
2. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики : монография. Москва : Из-во МГУ, 2003. 304 с.
3. Афанасьев В.С., Братко А.Г., Герасимов А.П., Гойман В.И. Общая теория права и государства. Москва : Юрист, 2004. 360 с.
4. Тодька Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества : учебное пособие. Изд 2-е, перераб. и дополн. / отв. ред. Цвик М.В. Симферополь, 2007. 312 с.
5. Монтескье Ш. Избранные произведения : монография. Москва : Изд-во «Иней», 1975. 546 с.
6. Адров А.Н. Обзор жалоб, поступающих в ЦИК РФ : учебное пособие. Москва : МГУ им. М.В. Ломоносова, 2010. 327 с.
7. Ерохин Н.И. ЦИК за народ и справедливость : можно ли победить административный ресурс : монография. Подольск : Пеликан-Информ, 2006. 215 с.
8. Хавронюк М.І. Конституція України : Офіц. текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини й громадянина : навчальний посібник. Київ : Парламент. вид-во, 1999. 544 с. (Законодавство: нормат. док. та комент.).

