

РИБАЧОК С. Л.

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.120>**ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН
ЩОДО ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ
ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

Мета статті полягає у встановленні особливостей публічно-правових відносин щодо підготовки та проведення виборів як об'єкт адміністративно-правового дослідження. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виділено систему публічно-правових відносин, які виникають в процесі підготовки та проведення виборів. Наголошено, що об'єкт публічних правовідносин є базисною основою існування правовідносин, довкола якого реалізуються права та обов'язки їх учасників. З'ясовано, що грошова застава залишається однією із умов реалізації активного виборчого права. При додержанні всіх законодавчих вимог кожен виборець може самостійно обрати свою роль в процесі підготовки та проведення виборів. Зроблено висновок, що публічно-правові відносини щодо підготовки та проведення виборів являють собою адміністративно-регульовану процесуальну взаємодію між визначеними суб'єктами владних повноважень та громадянами України, спрямовану на формування представницьких органів влади, згідно норм Конституції та актів законодавства України. Вони характеризуються такими особливостями: по-перше, їх значущістю (забезпечення стабільного функціонування держави, її демократичного розвитку, здатністю до розв'язування соціально-політичної кризи тощо); по-друге, адміністративно-правовим регламентуванням цих відносин (адже мова йде про обов'язковий елемент імперативного впливу на поведінку учасників правовідносин, примусу, спрямованого на забезпечення виконання законодавчо-встановлених зобов'язань та обов'язкового відновлення порушених прав); по-третє, специфічним складом суб'єктів таких відносин, наявністю адміністративних (адміністративно-правовий статус яких спрямований на забезпечення можливості реалізації суб'єктивних виборчих прав) та політичних (діючих з метою реалізації політичних вподобань). При цьому, виборці мають право обирати свій адміністративно-правовий статус у цих відносинах: реалізувати пасивне чи/та активне виборче право, приймати участь в якості члена виборчої комісії тощо. По-четверте, об'єкт правовідносин – виборчі права кожного громадянина України – як спосіб формування та легітимізації представницької публічної влади; по-п'яте, вони знаходять свій змістовний прояв у встановлених законодавством процедурах, як певних адміністративно-регламентованих послідовностях дій, які мають призвести до визначених результатів.

Ключові слова: публічно-правові відносини, підготовка, проведення, вибори, адміністративно-правове дослідження.

Rybachok S. L. Peculiarities of public-legal relations in the preparation and conduct of elections as an object of administrative-legal research

The purpose of the article is to establish the features of public-legal relations regarding the preparation and conduct of elections as an object of administrative-legal



research. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of current legislation, highlights the system of public-legal relations that arise in the process of preparing and conducting elections. It is emphasized that the object of public legal relations is the basic basis for the existence of legal relations, around which the rights and obligations of their participants are realized. It is found out that the monetary deposit remains one of the conditions for the implementation of active electoral law. Subject to compliance with all legislative requirements, each voter can independently choose his role in the process of preparing and conducting elections. It is concluded that public-legal relations regarding the preparation and conduct of elections represent an administratively regulated procedural interaction between certain subjects of power and citizens of Ukraine, aimed at the formation of representative bodies of government, in accordance with the norms of the Constitution and legislative acts of Ukraine. They are characterized by the following features: first, their significance (ensuring the stable functioning of the state, its democratic development, the ability to resolve the socio-political crisis, etc.); second, the administrative-legal regulation of these relations (because we are talking about a mandatory element of imperative influence on the behavior of participants in legal relations, coercion aimed at ensuring the fulfillment of legislatively established obligations and the mandatory restoration of violated rights); third, the specific composition of the subjects of such relations, the presence of administrative (whose administrative-legal status is aimed at ensuring the possibility of exercising subjective electoral rights) and political (acting to implement political preferences). At the same time, voters have the right to choose their administrative-legal status in these relations: to exercise passive or/and active electoral rights, to participate as a member of the election commission, etc. Fourth, the object of legal relations is the electoral rights of every citizen of Ukraine as a way of forming and legitimizing representative public power; fifth, they find their substantive manifestation in the procedures established by law, as certain administratively regulated sequences of actions that should lead to certain results.

Key words: *public-legal relations, preparation, conduct, elections, administrative-legal research.*

Актуальність теми. Вибори в Україні – це не просто політична подія, а фундаментальний процес, від якого залежить розвиток держави та рівень довіри громадян до влади. Саме через вибори народ реалізує своє суверенне право визначати, хто і яким чином керуватиме країною. Вони є своєрідним тестом на зрілість суспільства, його політичну культуру та готовність брати відповідальність за власне майбутнє. Підготовка до виборів передбачає ретельне планування, дотримання законодавчих норм, прозору діяльність виборчих комісій і створення умов для участі кожного громадянина. Від того, наскільки чесно, відкрито й організовано відбувається цей процес, залежить легітимність влади та стабільність у суспільстві, адже саме вибори формують довіру до держави й визначають напрямок її подальшого розвитку. Разом із тим, в процесі реалізації відповідної діяльності виникає ціла низка публічно-правових відносин, дослідженню яких і буде присвячена дана наукова стаття.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо підготовки та проведення виборів в Україні, досліджувались у наукових працях: О.С. Бакумова, О.В. Батанова, О.М. Бикова, О.А. Грабильнікової, Ю.Б. Ключковського, Т.А. Костецької, В.В. Кравченко, В.Л. Федоренка, Ю.О. Хромової та багатьох інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим є дослідження публічно-правових відносин щодо підготовки та проведення виборів як об'єкта адміністративно-правового дослідження.

Саме тому метою статті є: встановити особливості публічно-правових відносин щодо підготовки та проведення виборів як об'єкт адміністративно-правового дослідження.



Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що ключовими рисами публічних правових відносин є: по-перше, особливий суб'єктний склад – обов'язкова наявність органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, тобто сторони, яка виступає, як уповноважений законодавством представник публічних інтересів (наприклад, держави чи територіальної громади); по-друге, метою цих відносин є забезпечення та захист прав, свобод та законних інтересів громадян чи приватних юридичних осіб; по-третє, наявність визначених меж та встановленого порядку реалізації повноважень владних суб'єктів, а також прав та обов'язків приватних осіб.

Визначальними характеристиками правовідносин виступають їх суб'єкти та об'єкт. Об'єктом адміністративних правовідносин, як наголошує І.І. Литвин, є все те, на що направлені суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників таких правовідносин, іншими словами, – це те, з приводу чого виникло саме правовідношення. Але в будь-якому випадку об'єкт публічних правовідносин є категорією сталою, а не динамічною. Навколо об'єкта, що перебуває в статичному стані, відбуваються дії, події, реалізуються права та обов'язки, що стосуються конкретних суб'єктів [1, с. 76-77]. Отже, об'єкт публічних правовідносин є базисною основою існування правовідносин, довкола якого реалізуються права та обов'язки їх учасників.

Для того, щоб окреслити об'єкт публічних правовідносин розглядуваної сфери, розглянемо позиції вчених відносно об'єкту правової охорони, на які спрямовані кримінальні правопорушення у сфері виборчої системи. Проаналізувавши кримінальне законодавство, яке об'єднує норми про злочини проти виборчих прав громадян, С.Я. Лихова робить висновок, що виборчі права є складовою частиною конституційного статусу громадянина. Те, що саме виборчі права законодавець виділив як родового об'єкта ряду злочинів, свідчить про їх соціальну цінність і значимість [2, с. 34]. Отже, саме виборчі права громадян лежать в основі таких публічно-правових відносин, як кримінальні.

При розгляді особливостей публічно-правових відносин щодо підготовки та проведення виборів слід підкреслити особливу значущість того об'єкту, довкола якого вони реалізуються. Так, О.Б. Ковальчук підкреслює, що виборчий процес не може існувати поза політичними процесами, що відбуваються в суспільстві, та служить своєрідним індикатором процесу становлення національної політичної еліти в Україні [3, с. 18]. Р.Д. Сарай зазначає, що вибори: є інститутом безпосередньої демократії; є способом формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; виступають елементом забезпечення народного суверенітету та демократичного політичного режиму; виступають способом легітимації органів влади; є процедурою формування колективної волі громадян [4, с. 320]. Отже, об'єкт публічно-правових відносин щодо підготовки та проведення виборів фактично є основою для забезпечення конституційного ладу держави, підтримання її соціальної та політичної стабільності.

Окрім специфічного об'єкту особливості публічно-правових відносин в розглядуваній сфері визначаються й суб'єктами, які реалізують їх своєю діяльністю. В правовій літературі зустрічаються різні підходи до визначення цих суб'єктів, а також їх кола. На думку В.Д. Яворського, суб'єкти виборчого права – це учасники суспільних виборчих відносин, які володіють виборчою правосуб'єктністю, що визначається нормами виборчого права. Виборча правосуб'єктність виступає обов'язковою умовою наділення учасників відповідних відносин виборчими правами й обов'язками, передумовою їх правового статусу. Вона являє собою різновид конституційно-правової правосуб'єктності, а її основна спрямованість – створення ефективного механізму реалізації виборчого законодавства. Виборчу правосуб'єктність слід також розглядати як передумову участі суб'єктів виборчого права у відносинах, що опосередковують здійснення конституційного права вибирати і бути обраним до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування [5, с. 47]. Отож, до основної ознаки суб'єктів виборчого права автор відносить наявність спеціальної виборчої правосуб'єктності. Останню Л.М. Козодой відносить до елементів конституційно-правового статусу суб'єктів виборчого процесу в Україні, поряд з якою дослідник також називає: виборчі права, свободи та обов'язки; принципи; гарантії їх діяльності та відповідальність [6, с. 4-5]. Таким чином, виборча правосуб'єктність є лише одним із елементів, який визначає



правовий статус суб'єкта у процесі підготовки та проведення виборів. Виборче право як ключова складова правосуб'єктності визначається, як усвідомлена, природна, невід'ємна та невідчужувана свобода індивіда брати участь в організації управління соціумом та реалізації народовладдя завдяки можливості обирати (активне виборче право) та бути обраним (пасивне виборче право) [7, с. 28].

Згідно Виборчого кодексу суб'єктом виборчого процесу відповідних виборів є: 1) виборець, який має право голосу на відповідних виборах; 2) виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів; 3) партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах; 4) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому цим Кодексом; 5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) – суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому цим Кодексом [8]. Кожен з перелічених суб'єктів має свій адміністративно-правовий статус, основу якого складають цілі, завдання, та обумовлені ними права та обов'язки, визначені чинним законодавством. Кожен громадянин має право самостійно та безперешкодно обирати свою роль у цьому процесі.

Отже, виборці, реалізуючи своє право брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, набувають особливого статусу – суб'єктів владних повноважень. Як зазначає М.І. Смокович, виборцям забезпечується можливість доступу до різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, проінформованого, вільного вибору. Також виборці мають право проведення передвиборної агітації в різних формах, зокрема: проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань; публічні заклики голосувати за або не голосувати за партію – суб'єкта виборчого процесу, кандидата у депутати або публічні оцінки діяльності цих партій чи кандидатів у депутати тощо. Разом із правом проведення передвиборної агітації виборці мають обов'язок дотримуватися правил, встановлених виборчим законодавством, щодо проведення агітації [9, с. 34]. Перелічені права властиві кожному виборцю (тобто громадянину, який має виборчу правосуб'єктність) і реалізуються за його ініціативою через активну поведінку. При цьому варто зазначити, що громадянин може набутися додатковий правовий статус, наприклад, офіційного спостерігача, який набуває додаткових прав та обов'язків.

Для отримання статусу кандидата у депутати Виборчим кодексом передбачено вимоги щодо громадянства України, віковий ценз – досягнення двадцяти одного року, наявність права голосу і ценз проживання в Україні протягом п'яти останніх перед днем виборів років, при якому разовий виїзд громадянина за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а строк перебування за межами України кожного річного періоду протягом останніх п'яти років перед днем голосування на відповідних виборах не перевищував 183 дні [8]. Також законодавством передбачено необхідність внесення грошової застави.

К.О. Ємельяненко підкреслює той факт, що разом із розбудовою державних інституцій в Україні час від часу постійно вносились зміни до виборчого законодавства, запроваджувались певні цензи й обмеження для участі кандидатів у виборчому процесі, зокрема це віковий ценз, ценз «осідлості», ценз володіння державною мовою та інші, які, на переконання законодавця, за своєю природою не є дискримінаційними, однак деякі обмеження в процесі політичної конкуренції можуть використовуватися і з дискримінаційною метою. Зокрема, важливе значення у виборчому процесі відіграє грошова застава як інститут, а також як обов'язкова умова у виборчому процесі для реєстрації участі особи в якості кандидата на посаду чи отримання мандату депутата [10, с. 98]. Серед правників немає єдиної думки відносно значення грошової застави для кандидатів на публічні посади.

Так голова ГО «Громадський контроль» В.М. Яворський вважає, що грошова виборча застава – це порушення конституційного права кожної людини взяти участь у виборах. Це вибіркове право, яке призводить до загублення довіри до демократичного формування влади, оскільки грошова застава допускає до виборів виключно олігархічні партії. Це призводить до втрати народного контролю за діями влади [11]. Разом із цим Конституційний суд України постановив, що виборчий ценз і грошова (виборча) застава мають різну правову



природу. Грошова застава використовується у світовій практиці не як майновий ценз, а як одна з умов реєстрації кандидатів для участі у виборах. Виборчий ценз є кваліфікаційною умовою щодо наявності виборчого права, а виборча застава – лише умовою реєстрації кандидата у депутати. Майновий виборчий ценз безпосередньо пов'язаний із майновим станом особи, тобто характеризується сукупністю рухомого та нерухомого майна, певним рівнем річного доходу громадянина, які визначають його як власника. Метою грошової (виборчої) застави є обмеження чи усунення зловживання громадянином виборчим правом, передусім за рахунок платників податків [12]. Отже, грошова застава залишається однією із умов реалізації активного виборчого права. При додержанні всіх законодавчих вимог кожен виборець може самостійно обрати свою роль в процесі підготовки та проведення виборів.

Різниця ролі учасників виборчого процесу обумовила те, що серед науковців диференціація суб'єктів виборчих відносин стала доволі часто розглядуваним об'єктом дослідження. Так, Л.М. Козодой суб'єктів виборчого процесу за ступенем зацікавленості у реалізації своїх прав та обов'язків, класифікує, по-перше, на обов'язкові, тобто ті, без участі яких проведення виборів неможливе: це виборці, зареєстровані кандидати, політичні партії, виборчі комісії та інші. По-друге, факультативні суб'єкти, це всі інші визначені виборчим законодавством суб'єкти, юридичні та фізичні особи, чиї виборчо-процесуальні дії слугують лише засобом досягнення поставленої мети, до них відносяться: розпорядник виборчого фонду; розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду партії, блоку партій; робоча група обліку виборців; представники від кандидатів та політичних партій, блоків партій у Центральній виборчій комісії та інші. Основною їх ознакою є законодавче наділення правами та обов'язками сприяння реалізації виборчих прав та ходу виборчого процесу [6, с. 10].

За своєю сутністю ключове місце серед адміністративних суб'єктів публічно-правових відносин в сфері підготовки та проведення виборів займають суб'єкти забезпечення виборчих прав громадян, яких П.О. Шорський розглядає, як встановлену законодавством України систему органів державної влади і спеціальних конституційних органів (інституцій), органів місцевого самоврядування, які мають повноваження щодо створення належних умов для реалізації, охорони та захисту суб'єктивного активного, пасивного та додаткового виборчого права, для чого наділені відповідним адміністративно-правовим статусом [13, с. 7].

Мова йде, зокрема, й про виборчі комісії як незалежні органи адміністрування виборчих процесів та про інші органи публічної влади. Як підкреслює Н.О. Чудик, за своїм адміністративно-правовим статусом виборчі комісії суттєво відрізняються від інших суб'єктів виборчого процесу. Будучи суб'єктами владних повноважень, вони не можуть переслідувати власні інтереси у виборчому процесі, а лише здійснюють реалізацію покладених на них законодавцем повноважень щодо забезпечення підготовки та проведення виборчого процесу [14, с. 149]. Також слід звернути увагу й на місцеві державні адміністрації, які беруть участь у вирішенні питань проведення виборів і референдумів та адміністративно-територіального устрою у межах, визначених законодавством [15]. Органи місцевого самоврядування також беруть участь у розглядуваних правовідносинах. Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону [16]. Отже, названі публічні суб'єкти вживають низку заходів, спрямованих на забезпечення підготовки та проведення виборів.

Реалізація публічно-правових відносин щодо підготовки та проведення виборів відбувається на основі реалізації низки послідовних процедур (процесуальних дій), наприклад: висування кандидатів у депутати; утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії); реєстрація кандидатів у депутати; проведення передвиборної агітації; утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі; складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; голосування; підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування; встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення; припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій [17, с. 10]. Кожна з названих процедур реалізується через адміністративно-регульовані відношення.

Висновки. У підсумку наукового дослідження слід зазначити, що публічно-правові відносини щодо підготовки та проведення виборів являють собою адміністративно-регульовану процесуальну взаємодію між визначеними суб'єктами владних повноважень та



громадянами України, спрямовану на формування представницьких органів влади, згідно норм Конституції та актів законодавства України. Вони характеризуються такими особливостями: по-перше, їх значущістю (забезпечення стабільного функціонування держави, її демократичного розвитку, здатністю до розв'язування соціально-політичної кризи тощо); по-друге, адміністративно-правовим регламентуванням цих відносин (адже мова йде про обов'язковий елемент імперативного впливу на поведінку учасників правовідносин, примусу, спрямованого на забезпечення виконання законодавчо-встановлених зобов'язань та обов'язкового відновлення порушених прав); по-третє, специфічним складом суб'єктів таких відносин, наявність адміністративних (адміністративно-правовий статус яких спрямований на забезпечення можливості реалізації суб'єктивних виборчих прав) та політичних (діючих з метою реалізації політичних вподобань). При цьому, виборці мають право обирати свій адміністративно-правовий статус у цих відносинах: реалізувати пасивне чи/та активне виборче право, приймати участь в якості члена виборчої комісії тощо. По-четверте, об'єкт правовідносин – виборчі права кожного громадянина України – як спосіб формування та легітимізації представницької публічної влади; по-п'яте, вони знаходять свій змістовний прояв у встановлених законодавством процедурах, як певних адміністративно-регламентованих послідовностях дій, які мають призвести до визначених результатів.

Список використаних джерел:

1. Литвин І.І. Об'єкти як елементи структури адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. Т. 30 (69). № 3. 2019. С. 75-82
2. Лихова С. Я. Кримінально-правова охорона виборчих прав громадянина та шляхи її вдосконалення. *Наукові записки*. 2000. Т. 18. Правознавство. С. 29-35
3. Ковальчук О.Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти: автореф дис канд юрид наук. 12.00.02. Одеса. 2003. 22 с.
4. Сарай Р.Д. Правова природа реформування сучасної виборчої системи України: переваги та недоліки. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія Право. 2021. Вип. 63. С. 319-322
5. Яворський В.Д. Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 4. С. 45-50
6. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: автореф дис канд юрид наук 12.00.02. Київ. 2006. 21 с.
7. Осадчук К. Щодо поняття та природи виборчого права: загальнотеоретичне дослідження. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2015. № 7. С. 25-28
8. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#n6>
9. Смокович М.І. Правовий статус виборця в Україні: окремі аспекти. *Юридична Україна*. 2014. № 2. С. 28-38
10. Ємельяненко К.О. Інститут грошової застави у місцевих виборах в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 97-101
11. Набока М. Грошова застава для кандидатів: впорядкування чи порушення прав? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/26645601.html>
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygu/436-pravo-butu-obranym>
13. Шорський П.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні: автореф дис канд юрид наук. 12.00.07. Суми. 2018. 24 с.
14. Чудик Н.О. Адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу в Україні: дис докт юрид наук. 12.00.07. Київ. 2021. 453 с.
15. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/conv#n298>
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#n505>
17. Льницький М.С. Виборчі процедури як складова виборчого процесу. *Revista științifică internațională «Supremația dreptului»*. 2018. № 2. С. 9-15

