

## ДЕРЖАВА ТА ПРАВО

УДК 342.8(477)

**Т.М. ЗАВОРОТЧЕНКО,**  
*кандидат юридичних наук, доцент*  
*Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОХОРОНИ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ВИБОРАХ В УКРАЇНІ

У статті звертається увага на те, що виборче право в Україні є багаторівневою сукупністю правових норм, які регулюють зміст, охорону та процес реалізації права громадян України обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

*Ключові слова: виборче законодавство, виборчі права громадян, Виборчий кодекс України, виборчі принципи, вибори і референдуми.*

**Д**ослідження проблеми охорони виборчих прав громадян на виборах має важливе як теоретичне, так і практичне значення. Перше полягає у вдосконаленні відповідних теоретичних положень щодо вивчення даного питання, а друге – у запозиченні більш досконалих норм в українське законодавство при використанні зарубіжного досвіду. Зазначена проблематика є актуальною з огляду на те, що у законодавстві різних країн закріплені деякі положення про охорону виборчих прав громадян на виборах не однаково.

У своїх наукових працях стосовно вирішення вказаної проблеми неодноразово наголошували провідні вчені в галузі конституційного права: В.В. Букач, А.М. Кононов, А.Ю. Олійник, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Пушкіна, В.О. Серьогін та інші. І хоча деякими правниками були запропоновані конкретні технології, спрямовані на охорону та захист прав громадян в досліджуваній сфері, а також визначні поняття «охорони» та «захисту» виборчих прав громадян, проте в науці конституційного права на сьогодні ще не здійснено комплексного дослідження інституту охорони та захисту виборчих прав громадян та не внесені окремі законодавчі пропозиції у зазначену сферу. Звідси, метою написання нашої статті є дослідження та аналіз деяких питань охорони виборчих прав громадян на виборах в Україні. Для досягнення поставленої мети автором ставляться такі завдання: 1) охарактеризувати особливості законодавчого оформлення основних юридичних гарантій виборчих прав громадян; 2) запропонувати прийняття Виборчого кодексу України, який дозволив би кодифікувати норми загального характеру та особливості підготовки та проведення виборів будь-якого рівня; 3) визначити значення виборчого законодавства України та довести його високу юридичну силу, встановивши, що закони України та нормативно-правові акти про вибори і референдуми не повинні суперечити чинній Конституції України.

Новизна даної наукової статті полягає в тому, що в ній зроблена спроба довести необхідність прийняття Виборчого кодексу України та доведено, що всі етапи виборчого процесу, починаючи з оголошення виборів, створення виборчих комісій та закінчуючи оголошенням результатів голосування, містять в собі небезпеку зловживань, запобігти яким можна тільки за допомогою детального правового регулювання, удосконалення процедур захисту виборчих прав, а також правовою підготовкою та вихованням учасників виборчого процесу.

Особливістю законодавчого оформлення основних юридичних гарантій, структурним елементом яких є і охорона виборчих прав громадян полягає в тому, що Конституція Укра-

їни прямо не відносить виборче законодавство ні до виключного відання України, ні до спільного відання України та її регіонів. Розглядаючи питання конституційності тих чи інших виборчих законів, Конституційний Суд України виходить з того, що регулювання та захист прав і свобод людини й громадянина становлять відання України, регіони ж України, здійснюючи реалізацію своїх повноважень у сфері захисту прав і свобод, яка перебуває в спільному віданні України та її регіонів, не можуть знижувати рівень конституційних гарантій виборчих прав, який забезпечується в Україні [1, с. 137].

Таким чином, виборче законодавство віднесено до питань регулювання, охорони і захисту прав і свобод людини й громадянина, закріплених в Конституції України трохи неопослідовно: захист прав і свобод людини й громадянина віднесений одночасно і до виключного відання України, і до спільного відання України та регіонів України.

На наш погляд, система виборчого законодавства на підставі конституційного розмежування предметів відання та повноважень мала б формуватися таким чином: приймається основний (йому повинно відповідати все виборче законодавство) Закон України «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь в референдумі громадян України» та інші закони України, які регулюють порядок підготовки та проведення регіональних та місцевих виборів на основі національного законодавства.

Крім того, треба б було більш суттєво вдосконалити виборче законодавство шляхом розширення та конкретизації гарантій виборчих прав громадян. В даному випадку, таку побудову системи виборчого законодавства можна було визнати дійсно вдалою, і перш за все тому, що вона була б більш стабільною, і в той же час була б абсолютно виключена колізійність. Не випадково в доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Україні серед однієї з головних причин порушень виборчих прав громадян в нашій державі називається те, що кожна нова виборча кампанія в країні відбувається за новими правилами. Дана практика, говориться в доповіді, знаходиться в протиріччі з принципами правої держави [2, с. 8]. Очевидно, що та модель законодавчого регулювання порядку охорони, реалізації і захисту виборчих прав громадян, яка склалася, потребує серйозної модернізації. Така модернізація повинна йти не за рахунок нескінченного перегляду виборчого законодавства, а за рахунок реформування самої системи виборчого законодавства на державному та регіональному рівнях [3, с. 96]. Зокрема дозріло питання про прийняття Виборчого кодексу України, який дозволив би кодифікувати як норми загального характеру, так і особливості підготовки та проведення виборів будь-якого рівня.

Якщо все ж таки запланувати розробку Виборчого кодексу України, то його особливістю було б те, що за основу була б взята глава, присвячена виборчим правам громадян, яка б мала пріоритет над регулюванням виборчих процедур.

Дійсно, такий кодифікаційний нормативний правовий акт не тільки дозволив би запобігти дублюванню норм, суперечливості, нестабільності виборчого законодавства, але й відповідав би конституційному розмежуванню предметів відання та повноважень між Україною та її регіонами. Закріплюючи в імперативній формі виборчі норми, державний законодавець буде саме регулювати та охороняти виборчі права громадян згідно з Конституцією України. Додаткові законодавчі заходи щодо охорони та захисту виборчих прав громадян з боку держави можуть виражатися в більш докладному інформуванні виборців про порядок та строки здійснення виборчих дій, підвищення рівня соціальних гарантій для учасників виборів, прийняття заходів щодо попередження фальсифікації голосування тощо.

Виборче право сьогодні створює юридичну основу формування всіх інститутів представницької демократії. Воно регулює процес політичного відтворення та контролю органів публічної влади за допомогою організацій та проведення виборів різного рівня [4, с. 33]. В даному сенсі виборче право в Україні є багаторівневою сукупністю правових норм, які регулюють зміст, охорону та процес реалізації конституційного суб'єктивного політичного права громадян України обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Легітимність виборів на всіх рівнях потребує того, щоб вони спиралися на міцну правову базу. Буквально всі етапи виборчого процесу, починаючи з оголошення виборів, створення виборчих комісій та закінчуючи оголошенням результатів голосування, місять в собі небезпеку зловживання, запобігти яким можна тільки за допомогою детального правового

регулювання, удосконалення процедур захисту виборчих прав, а також правовою підготовкою та вихованням учасників виборчого процесу.

Важливість останнього зможе підтвердити прийняття спеціальної програми на державному рівні щодо підвищення правової культури виборців. Але ж допомогти у вирішенні цієї проблеми повинна і уніфікація виборчого законодавства [5, с. 4]. Справа в тому, що Україна поки що не здобула значного досвіду проведення демократичних виборчих кампаній та необхідної довіри народу до органів, які організують вибори. В процесі виборів виникає багато спорів і навіть гострих конфліктів між суб'єктами виборчого процесу. Ось чому так важлива проста та ясна правова система для регулювання виборчих відносин, а також для охорони виборчих прав і процедур їх захисту.

На сучасному етапі розвитку виборчого законодавства правову основу виборів становлять нормативно-правові акти різного рівня та змісту, які можна класифікувати за різними підставами: юридичній силі, суб'єктом правотворчості, рівнем регульованих виборів та викремити загальну та особливу частини [6, с. 35].

Слід відзначити, що регулювання та захист прав і свобод людини й громадянина (в тому числі його виборчих прав) перебувають у віданні України. У віданні України перебуває також формування органів державної влади. Встановлення загальних принципів організації системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні належить до спільного відання України та її регіонів. Це означає, що згідно із законами України регіони України здійснюють детальне регулювання всіх питань організації системи органів державної влади регіону, визначають основи місцевого самоврядування та конкретні способи формування органів державної влади регіонів України та органів місцевого самоврядування. Крім цього, низка питань виборчого права належить до виключного відання регіонів України. Так, наприклад, будь-який регіон міг би самостійно визначати виборчу систему в процесі виборів своїх органів влади, враховуючи свої особливості та традиції. Однак при цьому треба дотримуватися загальних принципів виборчих та інших прав громадян, встановлених Конституцією та законами України, наприклад, Законом України від 7 липня 2005 р. «Про вибори народних депутатів України» [7, с. 112].

Конституція України визначає коло державних органів, які обираються громадянами України. До таких відносять Президента України та Верховну Раду України. Конституція України встановлює основи виборчого права при виборах цих органів, а також містить охоронні норми [8, с. 99]. Більш докладно порядок обрання Президента України та Верховної Ради України регулюється законами України «Про вибори Президента України» та «Про вибори народних депутатів України», які змінюються та доповнюються до чергових виборів відповідних органів.

Особливістю Конституції України 1996 р. порівняно з Конституцією УРСР 1978 р. є відсутність в ній глави «Виборча система», в якій колишня Конституція УРСР встановлювала принципи виборчого права стосовно виборів всіх рівнів. В чинній Конституції України принципи загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні названі тільки відносно виборів Президента України. Однак Конституція України виходить з того, що демократичні принципи виборчого права є частиною правової системи України, а охоронні норми прав і свобод громадян України належать і до виборчих прав громадян. Так, відповідно до статті 9 Конституції України загально визнані принципи і норми міжнародного права та договори України є складовою частиною національного законодавства та не підлягають спеціальній інкорпорації. Це є застосовним і до норм виборчого права [9, с. 108]. Як відомо, міжнародні виборчі принципи визначені у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, в інших документах, учасником яких є Україна.

Наступними за Конституцією України виступають закони України. Вони регулюють проведення виборів до органів державної влади, а також встановлюють основні гарантії виборчих прав громадян України при проведенні виборів до державних та місцевих органів влади України.

Функцію із забезпечення юридичних гарантій виконують всі закони України, які становлять виборче законодавство України. І саме вони мають особливе значення для проведення виборів та регулювання виборчих відносин в Україні, тому що є універсальним,

адже в ньому встановлюються гарантії виборчих прав громадян, які є загальними для всіх виборів, незалежно від їх рівня. Таке виборче законодавство України конкретизує положення Конституції України про виборчі права громадян, встановлює охоронні норми, формулює гарантії їх реалізації стосовно різних стадій виборчого процесу, визначає основні поняття та терміни виборчого права, встановлює порядок захисту виборчих прав громадян та закладає організаційно-правові основи побудови виборчої системи України як унітарної держави.

На нашу думку, виборче законодавство України має досить високу юридичну силу, оскільки в ньому сказано, що закони України, які і становлять виборче законодавство нашої держави, а також нормативні правові акти про вибори і референдуми, які приймаються в Україні, не повинні суперечити чинній Конституції України. У випадку, якщо виборче законодавство України та нормативні правові акти про вибори та референдуми суперечать чинній Конституції України, то мають застосовуватися норми адміністративного та кримінального права.

На нашу думку, необхідно прийняти закон «Про забезпечення конституційних прав громадян України обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування», який відіграв би важливу роль в правовому забезпеченні виборів та охороні виборчих прав громадян на муніципальних виборах. Ним треба встановити тимчасові правила призначення та проведення муніципальних виборів для тих регіонів України та муніципальних утворень, в яких немає законодавчої бази для виборів до органів місцевого самоврядування, а також не сформований організаційний механізм їх проведення – відповідні виборчі комісії. Можливо, що даний закон багато в чому би втратив свою актуальність сьогодні, але він був би готовий до застосування у випадку порушення виборчих прав громадян на рівні місцевого самоврядування. Комплекс охоронних норм виборчих прав громадян не обмежується власне виборчими законами, якими є Закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про Центральну виборчу комісію» та «Про всеукраїнський референдум». Крім них при проведенні виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування можуть застосовуватися і багато інших законів України. Так, відповідальність за порушення порядку проведення виборів та виборчих прав громадян встановлена Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Або ж порядок розгляду судами скарг у зв'язку з порушенням виборчих прав громадян регулюється Цивільно-процесуальним кодексом України, а також Законом України «Про оскарження до суду дій та рішень, що порушують права і свободи громадян».

Стосовно заключних положень цієї наукової статті ми вважаємо, що необхідно зазначити такі положення: вдосконалення форм і засобів захисту виборчих прав повинно на даному етапі йти не шляхом подальшого розростання судової системи, а за допомогою укріплення незалежності судової влади та подальшої модифікації норм виборчого матеріального та процесуального права, які з причини існуючих прогалин, суперечливості законодавства надають широкий простір для прийняття суб'єктивних рішень, заснованих на міркуваннях політичної, адміністративної або економічної доцільності.

### Список використаних джерел

1. Конституція України: Офіц. текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини й громадянина: Навч. посібник / Авт.-упоряд. М.І. Хавронюк. – К.: Парламент. вид-во: 1999. – 544 с. – (Законодавство: нормат. док. та комент.).
2. Доповідь Уповноваженого з прав людини на засіданні Верховної Ради України 14 січня 2011 року. – К.: Наукова думка, 2011. – 15 с.
3. Степанов И.Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий / И.Н. Степанов // Российский следователь. – 2007. – № 16. – С. 96–99.
4. Швердяев С.Н. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними / С.Н. Швердяев, А.Ю. Бузин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 24. – С. 33–36.
5. Дмитриев Ю.А., Пылин В.В. Удастся ли унифицировать избирательное законодательство? / Ю.А. Дмитриев, В.В. Пылин // Юрист. – 1997. – № 7. – С. 4–6.

6. Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Основы избирательного права: учебник / Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги. – М.: Юрид. лит., 2006. – 286 с.

7. Про вибори народних депутатів України: Закон України в редакції від 7 липня 2005 р. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2005. – 208 с.

8. Конституційне право України: навч. посібник [для підгот. до іспиту за кредитно-модульною сист. навчання] / В.О. Боняк, В.А. Завгородній, А.В. Самоутуга, Л.А. Філянїна. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 296 с.

9. Борисов И.Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса / И.Б. Борисов // Журнал российского права. – 2001. – № 4. – С. 108–112.

В статье обращается внимание на то, что избирательное право в Украине является многоуровневой совокупностью правовых норм, регулирующей содержание, охрану и процесс реализации права граждан Украины избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

*Ключевые слова:* избирательное законодательство, избирательные права граждан, Избирательный кодекс Украины, избирательные принципы, выборы и референдумы.

The article draws attention to the fact that the electoral law in Ukraine is a layered set of legal norms that regulate the content, the protection and the process of implementation of rights of citizens of Ukraine to elect and be elected to bodies of state power and bodies of local self-government.

*Key words:* electoral legislation, the electoral rights of citizens, Electoral code of Ukraine, election principles, elections and referendums.

*Одержано 14.09.2015.*