

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

Заворотченко Т. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держава і права, конституційного права та державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ОСНОВНИ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

THE BASIC ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION AND THE PROTECTION OF THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS OF UKRAINE

У статті розкрито проблеми та шляхи 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 даних прав. Акцентується увага на виокремленні конституційної категорії «визнання, дотримання та захист».

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

В статье раскрыты проблемы и пути совершенствования правового регулирования охраны и защиты избирательных прав граждан. Избирательные права граждан Украины анализируются с точки зрения применения мер, направленных на повышение эффективности правозащитной деятельности судов общей юрисдикции в сфере данных прав. Акцентируется внимание на выделении конституционной категории «признание, соблюдение и защита».

Ключевые слова: защита избирательных прав граждан, правозащитная деятельность судов, нарушение избирательных прав граждан, результаты выборов, признание, соблюдение и защита избирательных прав граждан, избирательное законодательство.

The article reveals the problems and ways of improvement of legal regulation and protection of the electoral rights of citizens. Electoral rights of citizens of Ukraine are analyzed from the point of view of implementation of measures aimed at improving the effectiveness of human rights work of courts of General jurisdiction in the field of data rights. The focus is on the selection of the constitutional category of «recognition, observance and protection».

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.

За період незалежності в Україні було 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 із 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. Биктагиров, І.Б. Борисов, В.В. Букач, А.В. Васін, А.В. Грабильников, І.В. Дробуш, А.М. Кононов, В.В. Корчиго, В.В. Лазарев, А.Ю. Олійник, Р.А. Охотников, О.В. Пушкіна та деякі інші. Однак окремі питання даної проблеми залишаються невирішеними. Тому метою статті є виявлення особливостей правового регулювання охорони виборчих прав громадян у процесі виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Досягнення поставленої мети є можливим за умови використання сучасних

методів наукового пізнання, серед яких – історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-логічний, формально-юридичний (догматичний), системно-структурний тощо.

Задля досягнення мети дослідження завданням цієї статті визначаємо аналіз проблеми охорони і захисту виборчих прав громадян та виявлення шляхів удосконалення правового регулювання відносин у даній сфері та внесення відповідних пропозицій.

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

Розпочинаючи наше дослідження, відзначимо, що, враховуючи досвід захисту виборчих прав громадян, важливо звернути увагу на моделі судового порядку вирішення виборчих спорів. Вважаємо, що заслуговує на увагу саме варіант «третя модель», в якій зосереджені основні питання, пов'язані з виборчими спорами, що розглядаються органами конституційної юстиції. За такого варіанту є надія, що органи конституційної юстиції під час розгляду виборчих спорів 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 малопринятим. Причому створення нових органів судової влади само по собі не є гарантією підвищення об'єктивності розгляду виборчих спорів та усунення протиріч у судовій практиці. Між тим 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.

Із метою усунення подібних проблем та протиріч удосконалення повинно відбуватися не шляхом подальшого розростання судової системи, а за допомогою укріплення інституту незалежності судової влади та подальшої модифікації норм матеріального та процесуального права, які в силу наявних прогалин та суперечливості законодавства надають широкий простір для прийняття суб'єктивних рішень, заснованих на міркуваннях політичної, адміністративної або економічної доцільності [1, с. 41].

У зв'язку із цим, на нашу думку, слід погодитися з М.С. Матейковичем про те, що в числі першочергових заходів, спрямованих на підвищення ефективності правозахисної діяльності судів загальної юрисдикції в області виборчих прав, повинні бути:

1. Перегляд підходу до порядку розгляду справ про захист виборчих прав громадян. Оскільки в даний час виборчі спори, включаючи оскарження конституції (статутів) і законів України, розглядаються в першій інстанції суддею одноособово, якщо інше не передбачено законом України (наприклад, під час розгляду справи про розформування виборчої комісії необхідна колегіальність суду у складі трьох професійних суддів), то можливість судової помилки збільшується. Крім того, різко підвищується психологічне навантаження на суддю, якому, очевидно, доводиться консультиватися з іншими працівниками суду для прийняття відповідального конституційно-правового рішення, яке зачіпає владовідносини, хоча така «прихована» колегіальність не зовсім вписується в рамки процесуального закону. Тому було б доцільним спори, пов'язані з реєстрацією кандидата (списків кандидатів) та її скасуванням, визнанням підсумків голосування та результатів виборів недійсними, розглядати судом колегіально у складі трьох професійних суддів. Тим самим громадяни отримують більш вагомий 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 прийнятих 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].

Зокрема, 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 було пропущено з незалежних від заявника причин (тяжка хвороба, стійкий розлад здоров'я або інші аналогічні обставини).

У той час як річний термін, встановлений для оскарження порушень виборчих прав громадян після опублікування результатів виборів, представляється, враховуючи наявні санкції, безглуздим. Коли обрані депутати або посадова особа приступили до виконання своїх повноважень, то виборчі права практично не відновити. Єдиним способом їх відновлення є скасування результатів виборів, що може привести до нелегітимності прийнятих владним органом рішень та дестабілізувати державне та муніципальне управління. Тому, з нашої токи зору, є необхідним 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 захисту порушеного виборчого права, включаючи відшкодування моральної шкоди. Саме тут, на наш погляд, доволі цікавими 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.

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

Поряд із вищевказаними проблемами із захисту виборчих прав громадян України слід згадати ще одну, яка, на наш погляд, є основою всіх вищеперерахованих і не названих у даному науковому 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 ті права та обов'язки, які закріплені в Конституції України і які можуть і повинні реалізовуватися безпосередньо в кожній життєвій ситуації. У тому числі суд, виносячи рішення, має право посилається безпосередньо на статті Конституції України. Якщо положення Конституції України «не узгоджуються» з положеннями законів або підзаконних актів, які регулюють дані суспільні відносини, то повинні діяти положення Конституції України, при цьому тлумачитися, 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 одночасно із цим у когось іншого виникає обов'язок по відношенню до даного права. Це є суттю правопорядку,

оскільки він 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 виконуються які-небудь обов'язки, то в цьому є винною 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 орган держави не виконує своїх конституційних обов'язків по відношенню до прав громадян, то суд зобов'язаний захистити права і законні інтереси громадян, оскільки вони поставлені у главу кута Конституції України (см. ст. 6), а принцип розподілу влад вважається оптимальним механізмом (відповідно домінуючої нині правової теорії) для реалізації та захисту прав і свобод громадян. У даному випадку йдеться про виборчі права громадян, які проголошені у статті 38 Конституції України. Виборчі правовідносини є складними тому, що 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, а інші – за придбання. Інша маса народу виступає статистами або спостерігачами.

У даній ситуації в дуже складному положенні знаходиться суд, а точніше судді, які зобов'язані захищати права і свободи людини й громадянина, додержуючись тільки закону та своєї особистої правосвідомості. Але вони представляють орган держави, а значить, пов'язані з іншими державними та муніципальними органами, з тими групами людей, які намагаються утримати свої мандати на владу. У даному випадку вельми актуальним виявляється пропозиція М.С. Матейковича про колегіальність розгляду всіх справ судом про захист виборчих прав громадян.

Теоретиками принципу розподілу влад замислювалося вилучити вищезазвану залежність [5, с. 294]. Але чи можливо реалізувати це на практиці в наш час 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, 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 підстава [7, с. 17]. Але з

приводу другої існують великі сумніви. У даному аспекті слід зауважити, що виборчі комісії області повинні забезпечувати необхідний контроль за процесом формування комісії муніципального утворення і у випадку необхідності застосовувати передбачені законом заходи [8, с. 324]. І що вельми важливо – дотримуватися строків, оскільки вони є гарантією дотримання виборчих прав громадян. Крім того, якщо говорити про основні гарантії виборчих прав, то ми вважаємо, що виборчим законодавством повинні бути встановлені строки формування комісій і строки прийому пропозицій за складом комісій. При цьому для комісій, що діють на постійній основі, період, коли органи, які формують такі комісії, приймають пропозиції, повинен складати не менше одного місяця, а для інших комісій – не менше десяти днів.

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

Задамося питанням, що представляє собою охорона виборчих прав. Під нею ми розуміємо ті правові норми законодавства, які застосовуються у випадках захисту публічних (у тому числі виборчих) прав громадян. Правоохоронні норми знаходяться у статичному положенні та зберігають свій потенціал під час нормальної позитивної реалізації громадянином своїх публічних (у тому числі виборчих) прав. У випадку виникнення перешкод у реалізації прав «відбувається запуск» юридичного механізму захисту, та охоронні норми приводяться в динаміку. Наявна практика захисту виборчих прав дозволяє вдосконалювати правоохоронні норми, збільшуючи правові гарантії та стабільність виборчих правовідносин у державі.

Таким чином, із причини «неточності конституційних орієнтирів» виникають правові колізії між державним та регіональним законодавством щодо регулювання та охорони пасивного виборчого права у визначенні компетенції України відносно виборчого законодавства. Усуненню подібних протиріч, на наш погляд, може слугувати більш детальне регулювання виборчого права та його кодифікація на державному рівні. Вважаємо, що різниці в застосуванні охоронних норм під час порушення виборчих прав громадян залежно від рівня виборів, можна сказати, не існує (в даному випадку, перш за все, мається на увазі процедура захисту виборчих прав громадян). У 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. Чим нижче рівень виборів, тим більший комплекс нормативно-правових актів засто-

совується для охорони і захисту виборчих прав громадян, але при цьому сам процес захисту стає більш складним, а значить, і захист виборчих прав громадян стає більш залежним від суб'єктивного фактора посадової особи, яка приймає рішення.

Для більшого виключення суб'єктивного фактора під час оцінки судом або виборчою комісією дійсної волі виборців законодавцю необхідно ввести кількісні критерії оцінки дійсної волі виборців, які відповідають кожному з рівнів виборів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Старилов 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 : Изд-во МГУ, 2003. 304 с.
3. Общая теория права и государства. Учебник / Афанасьев В.С., Братко А.Г., Герасимов А.П., Гойман В.И. и др. ; под ред. Лазарева В.В. Москва : Юрист, 1994. 360 с.
4. Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Отв. ред. Цвик М.В. Симферополь : Таврия, 1997. 312 с.
5. Монтескье Ш. Избранные произведения. Москва : Изд-во «Иней», 1955. 546 с.
6. Адров А.Н. Обзор жалоб, поступающих в ЦИК РФ : учеб. пособ. для студ. юрид. вузов III-IV уровней аккредитации. URL : www.cikrf.ru (19.01.2010 г.). Москва : Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2010. (Библиотека студента-юриста = Law student's library : нач. 1999 г.) – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) ; 12 см. – Систем. требов.: Pentium ; 32 Mb RAM ; Windows 95, 98, 2000, XP ; MS Word 97-2000. – Название из контейнера.
7. Ерохин Н.И. ЦИК за народ и справедливость (можно ли победить административный ресурс). *Пеликан-Информ*. Подольск, 2006. № 6. С. 17–21.
8. Конституція України: Офіц. текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини й громадянина : навч. посібник / Авт.-упоряд. М.І. Хавронюк. Київ : Парламент. вид-во, 1999. 544 с. (Законодавство: нормат. док. та комент.).