

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.571

**Грабильнікова О. А.,**  
кандидат юридичних наук,  
завідувач навчально-методичного кабінету підготовки магістрів  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

### ІНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ

### INSTITUTIONAL GUARANTEES OF CONSTITUTIONAL STATUS OF VOTERS IN UKRAINE

У статті розглянуті питання щодо поняття та змісту інституційних юридичних гарантій конституційно-правового статусу виборців на виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, де волевиявлення громадян здійснюється за процедурою демократичного голосування.

**Ключові слова:** конституційно-правовий статус виборців, виборці, вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії, виборчі права громадян України, інституційні гарантії.

В статье рассмотрены вопросы понятия и содержания институционных юридических гарантий конституционно-правового статуса избирателей на выборах, референдумах и других формах непосредственной демократии, где волеизъявление граждан осуществляется по процедуре демократического голосования.

**Ключевые слова:** конституционно-правовой статус избирателей, избиратели, выборы, референдум, другие формы непосредственной демократии, избирательные права граждан Украины, институционные гарантии.

The article analyzes the principles of constitutional and legal status as an independent voter legal category that defines the framework and conditions for the realization of the right to vote through the legal form of their participation in elections, referendums and other forms of direct democracy.

**Key words:** principles, voters, constitutional and legal status, form of direct democracy, forms of realization.

З проголошенням України суверенною, демократичною, соціальною, правовою державою, її прагненням до побудови громадянського суспільства європейського зразка надзвичайної актуальності набувають проблеми демократичного волевиявлення громадян, яке за Конституцією України здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії. В цих умовах одним із важливих напрямів розвитку науки вітчизняного конституційного права постає пошук нових підходів до розуміння демократичної сутності конституційно-правового статусу виборців в Україні та його правової регламентації як самостійної правової категорії в системі виборчих відносин, проблеми якого до цього часу не отримали необхідного наукового аналізу та вирішення. Однією з них є проблема гарантування конституційно-правового статусу виборців на виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, де волевиявлення громадян здійснюється за процедурою демократичного голосування, складовою якої є інституційні юридичні (спеціальні) гарантії статусів виборців у відповідних формах безпосередньої демократії.

Питання гарантій конституційно-правового статусу виборців розглядали такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О.О. Галус, Л.В. Гудзь, С.А. Калашников, О.А. Копиленко, Л.М. Козодой, Ю.Б. Ключков-

ський, І.О. Луговой, Г.О. Мурашин, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, М.І. Ставнійчук, І.В. Тимошенко, О.П. Шумляк, в наукових роботах, присвячених переважно виборам, виборчому процесу та виборчому законодавству.

Тому метою статті є розкриття поняття та змісту інституційних юридичних гарантій конституційно-правового статусу виборців на виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, де волевиявлення громадян здійснюється за процедурою демократичного голосування.

Конституційно-правовий статус виборців є універсальним, інтегруючим інститутом конституційного права, за яким виборчі права громадян України, що мають право голосу, реалізуються на виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, а тому забезпечуються відповідними цим формам інституційними гарантіями, що знаходять підтвердження в наукових дослідженнях вітчизняних вчених.

Так, М.І. Ставнійчук, розглядаючи механізм гарантування виборів як правове, організаційне, інформаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборчих прав громадян України [1, с. 132], акцентує увагу на тому, що при визначенні поняття гарантій виборчих прав та їх системи під гарантіями конституційних виборчих прав варто

розглядати не лише права щодо участі у виборах, а й права щодо участі громадян у референдумах, які проводяться в Україні, участі в громадських опитуваннях тощо, тобто участі громадян України в управлінні суспільними справами через усі форми безпосередньої демократії, де реалізується право вибору [2, с. 217].

Сутність і зміст гарантій референдного процесу в Україні, як зазначають В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко, визначається комплексом (механізмом) умов та засобів, що забезпечують громадянам України, які мають право на участь у референдумі, реально усвідомлену свободу волевиявлення на всеукраїнському та місцевих референдумах [3, с. 270].

Г.Г. Абасов, досліджуючи гарантії прав місцевого самоврядування в Україні, зазначає, що важливе місце в механізмі їх гарантування посідають інститути муніципальної демократії, які застосовуються у специфічних формах і можуть мати як безпосередній, так і представницький характер [4].

Спеціальні (юридичні) гарантії, на чому слушно наголошує Г.О. Мурашин, досить численні та різноманітні, всі вони представлені та закріплені в законодавстві. Крім гарантій, які стосуються безпосередньої демократії в цілому, кожний з її інститутів має особливі гарантії, які закріплені в законах, котрі регулюють саме конкретні інститути [5, с. 343].

Досліджуючи інституційні гарантії діяльності суб'єктів виборчого процесу, Л.М. Козодій звертає увагу на їх регулятивний характер і визначає їх як закріплені в матеріальних та процесуальних нормах Конституції та виборчих законах України загальні основоположні норми-гарантії, норми-принципи, які передбачають систему правових механізмів, умов, засобів, способів, методів, що створюють сприятливі умови та забезпечують фактичну реалізацію суб'єктам та учасникам виборчого процесу права обирати та бути обраними, гарантування їх реального здійснення та захист від порушень з боку будь-кого з метою законності проведення виборів та легітимізації їх результатів [6].

Л.В. Гудзь під спеціальними юридичними гарантіями виборчих прав громадян України розуміє передбачені законом умови, засоби та способи утвердження, створення умов, реалізації, охорони, захисту, відтворення виборчих прав громадян України [7].

Спеціальні гарантії, як зазначають В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко, представлені нормами та інститутами референдного права, а також правовими механізмами, що забезпечують ефективне функціонування всеукраїнського та місцевих референдумів як пріоритетної форми безпосередньої демократії, і поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові [3, с. 273].

Таким чином, відповідно до вищевикладених концептуальних підходів гарантування виборчих прав громадян України можна вважати, що інституційні гарантії конституційно-правового статусу виборців поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові.

Нормативно-правові гарантії ґрунтуються на матеріальних і процесуальних нормах виборчого, референдного законодавства та законодавства з інших форм безпосередньої демократії і за метою правового регулювання поділяються на установчі, регулятивні, відновлювані, каральні.

Установчі гарантії, як стверджує М.І. Ставнійчук, визначають основні принципи та засади організації виборів, коло суб'єктів виборчого процесу та правові основи участі цих суб'єктів у виборах, відповідний обсяг їхніх прав, обов'язків та повноважень [1, с. 132]. Цю тезу можна поширити на референдуми та інші форми безпосередньої демократії, де волевиявлення громадян здійснюється за процедурою демократичного голосування, оскільки установчі гарантії визначають основні принципи та засади організації виборів, референдумів та інших форм безпосереднього волевиявлення громадян шляхом голосування, коло суб'єктів, відповідний обсяг їхніх прав, обов'язків і повноважень та правові основи їх участі у відповідних виборчих, референдних та інших процесах. Здебільшого гарантії установчого характеру закріплені в нормах матеріального характеру, що містяться в Конституції України та загальних положеннях усіх виборчих законів в Україні, референдному законодавстві, законодавстві про місцеве самоврядування та статутах територіальних громад, як засади конституційно-правового статусу виборців.

Регулятивні юридичні гарантії безпосередньо пов'язані з організацією і проведенням виборчих, референдних та інших процесів, спрямованих на реалізацію відповідних матеріальних норм установчого характеру через систему передбачених спеціальними законами процесуальних норм, що врегульовують порядок реалізації виборчих прав та обов'язків, визначають форми та процедури, якими керуються суб'єкти відповідних процесів, визначають послідовність виконання виборчих дій і порядок реалізації їх рішень. За засобом впливу на поведінку суб'єктів відповідних процесів ці норми права поділяються на зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі.

Дотримання встановленої законодавством процедури виборів, референдумів та інших форм безпосереднього волевиявлення громадян є однією з найбільш важливих гарантій їх права на участь в них, оскільки порушення процедури ставить під сумнів законність їх результатів і тягне за собою юридичну відповідальність.

Серед регулятивних гарантій конституційно-правового статусу виборців важливе місце посідає їх державна реєстрація, під якою розуміється сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що складаються між спеціально уповноваженими органами реєстрації та громадянами України з приводу забезпечення державного обліку громадян, які мають право голосу. Реєстрація осіб, які мають право голосу, є самостійним загальнодержавним заходом, який не пов'язаний з конкретними виборами, референдумами, іншими формами безпосередньої демократії, але є частиною їх організа-

ційно-технологічної інфраструктури, а тому не може бути визнаною стадією їх процесів. Основною особливістю реєстрації виборців є її спрямованість на підтвердження державою статусу особи як виборця.

Сучасне виборче законодавство України містить значну кількість гарантій відновлюваного характеру, які пов'язані насамперед зі встановленням та захистом широкого кола виборчих прав громадян України. Відповідно до Конституції та законодавства України всі виборчі права громадянина України захищаються насамперед судом. Кожному громадянину гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності всіх виборчих органів: від Центральної виборчої комісії до дільничної. Громадяни України можуть оскаржити невключення, неправильне включення у список або виключення зі списку виборців, а також допущені в ньому неточності в зазначенні даних про виборця. При вирішенні виборчих спорів можуть оскаржуватися рішення, дії чи бездіяльність усіх виборчих комісій та їхніх членів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, їхніх посадових і службових осіб.

Особливою нормативно-правовою гарантією конституційно-правового статусу виборців, спрямованою на його захист, є юридична відповідальність за порушення законодавства, що його регламентує. Вона є негативною реакцією держави на порушення статусних прав виборців, невиконання або неналежає виконання юридичних обов'язків суб'єктами його реалізації, передбачених нормами Конституції України виборчим, референдним та іншим відповідним законодавством [8, с. 6].

Слід зазначити, що серед вчених ще не досягнуто єдності у визначенні системи її видів. Одні автори включають до неї конституційну, адміністративну, дисциплінарну та кримінальну відповідальність; другі – конституційно-правову, кримінально-правову, адміністративно-правову, цивільно-правову [6], треті – конституційно-правову, кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність за порушення виборчого законодавства України [9].

На нашу думку, більш слушною є позиція вчених, які до цієї системи включають конституційну, адміністративну, дисциплінарну та кримінальну відповідальність.

Норми, що визначають ці види юридичної відповідальності, об'єктивізуються в Конституції України, виборчих законах України, законах «Про всеукраїнський референдум», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», у Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кодексі адміністративного судочинства України.

Але слід зауважити, що у чинному виборчому та референдному законодавстві також відсутній єдиний підхід у законодавця до визначення видів юридичної відповідальності за скоєння виборчих правопорушень. Так, Закони України «Про вибори народних депутатів», «Про вибори Президента України», «Про

Державний реєстр виборців» встановлюють, що особи, винні в порушенні виборчого законодавства, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом. Закони ж України «Про всеукраїнський референдум» і «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» передбачають, що такі особи притягуються до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Тобто у першому випадку відсутнє посилання на дисциплінарну, а в другому – на іншу відповідальність, яка носить невизначений характер, хоча за цією невизначеністю знаходиться конституційно-правова, яка, незважаючи на об'єктивне існування та доктринальне визнання як невід'ємної складової правової реальності, поки що не знайшла свого прямого законодавчого закріплення як вид юридичної відповідальності при наявності її санкцій.

Щодо цивільно-правової відповідальності, то вона за змістом спрямована на гарантування приватних правових інтересів учасників виборчих правовідносин тільки на підставі рішення суду, а не політичних інтересів учасників виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії, на яких приймаються рішення шляхом голосування, тому слушно не включена до системи гарантування їх прав.

Що стосується дисциплінарної відповідальності як гарантії виборчих прав, то слід мати на увазі, що вона передбачена Кодексом законів про працю України, Законами України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», пов'язана з трудовими і службовими відносинами учасників виборчих процесів, а тому виходить за межі цих процесів і має розглядатись як невід'ємна частина державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні. У цьому контексті дисциплінарна відповідальність не може застосовуватись до членів виборчих комісій, а в разі порушення покладених на них обов'язків вони несуть конституційно-правову відповідальність.

Конституційно-правова відповідальність за порушення виборчого законодавства як самостійний вид юридичної відповідальності передбачає належне і сумлінне виконання суб'єктами конституційного права своїх обов'язків у сфері виборчого права або настання негативних наслідків чи небажаної зміни конституційно-правового статусу для цих суб'єктів за порушення норм виборчого законодавства. Суб'єктами цього виду відповідальності за назване порушення можуть бути тільки органи публічної влади або їх посадові особи, об'єднання громадян [8, с. 17].

Цей постулат повністю відповідає гарантуванню конституційно-правового статусу суб'єктів референдумів та інших форм безпосередньої демократії, на яких приймаються рішення шляхом голосування.

Адміністративно-правова відповідальність як гарантія конституційно-правового статусу виборців полягає в охороні виборчих прав громадян від неправних посягань через притягнення до відповідальності осіб, що скоюють адміністративні правопору-

шення, посягаючи на об'єкти здійснення народного волевиявлення, які безпосередньо охороняються чинним конституційним законодавством України. Вона встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення у главі 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення».

За об'єктною спрямованістю гарантування охорони виборчих прав громадян від протиправних посягань можна виділити такі видів гарантій:

1) гарантії, спрямовані на забезпечення реалізації права голосу громадянами України на виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, на яких приймаються рішення шляхом голосування, які полягають у встановленні адміністративно-правової відповідальності за порушення правил ведення Державного реєстру виборців;

2) гарантії, спрямовані на забезпечення виборчих прав громадян під час ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму шляхом притягнення до відповідальності;

3) гарантії, спрямовані на забезпечення організації і проведення відповідних виборчих, референдних та інших демократичних процесів, де рішення приймаються шляхом голосування, за яких настає адміністративно-правова відповідальність [8].

У разі скоєння злочинів захист виборчих прав забезпечується й кримінальним законодавством України.

Організаційно-правові гарантії конституційно-правового статусу виборців в Україні є системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених здійснювати діяльність, спрямовану на організацію і проведення виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії, на яких приймаються рішення шляхом голосування, забезпечення належних умов для реалізації виборчих прав громадян.

Особлива роль в механізмі організаційно-правових гарантій конституційно-правового статусу виборців належить судовому та позасудовому захисту виборчих прав громадян, яка обумовлена тим, що судовий захист прав і свобод людини і громадянина, відповідно до статті 55 Конституції України, здійснюється системою судів загальної юрисдикції України.

Аналіз інституціональних гарантій конституційно-правового статусу виборців на виборчих, референдних процесах та інших формах безпосередньої демократії, на яких волевиявлення громадян, що мають право голосу, здійснюється шляхом голосування, дає підстави для висновку, що вони є схожими, однотипними і відрізняються лише за сферою і предметом нормативно-правового регулювання та механізмами забезпечення виборчих прав їх учасників. З метою удосконалення їх правового регулювання та уніфікації вважаємо за необхідне підтримати пропозиції вітчизняних вчених щодо прийняття спеціального Закону України «Про гарантії виборчих прав громадян України» з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Погорілко В.Ф. Виборче право України : [навч. посібник] / В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук. – К. : Парламентське видавництво, 2003. – 383 с.
2. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : [моногр.] / відп. ред. В.Ф. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України : А.С.К., 2003. – 652 с.
3. Погорілко В.Ф. Референдне право України : [навч. посібник] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2006. – 366 с.
4. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики : [моногр.] / Г.Г. Абасов. – К. : Юридична думка, 2013. – 307 с.
5. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики : [моногр.] / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
6. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Л.М. Козодой ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2006. – 20 с.
7. Гудзь Л.В. Забезпечення виборчих прав громадян України та діяльність міліції у цій сфері : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Л.В. Гудзь ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2009. – 20 с.
8. Відповідальність за порушення законодавства про вибори / за ред. О.А. Копиленка. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 72 с.
9. Тимошенко І.В. Юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В.Тимошенко ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 22 с.