

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: 327 (478)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.8>

ПОЛІТИЧНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН ОБИРАТИ Й БУТИ ОБРАНИМИ: МЕТОДОЛОГІЧНІ, ПОНЯТІЙНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ НАУКОВОГО ПІЗНАННЯ

У статті досліджуються методологічний та понятійно-категоріальний апарат політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати і бути обраними. Наголошено на необхідності прийняття вольового державного рішення у вигляді закону про тлумачення поняття державно-правової і конституційно-правової відповідальності. Показано, що суб'єктами конституційних правопорушень у сфері виборчих прав є індивідуальні й колективні особи. Проаналізовано сутність поняття «народ» і доведено, що саме він є основним суб'єктом конституційних правовідносин. Надана характеристика нормативно-правових актів, які визначають порядок проведення виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування. Досліджено категорії осіб конституційних правопорушень у сфері виборчих прав. Надано обґрунтування позиції вчених-конституціоналістів про те, що основним суб'єктом конституційних правовідносин є народ. Визначено, що охорона і захист виборчих прав місцевого населення є важливою стороною державної діяльності. Доведено, що конституційне право громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування отримує свій розвиток і конкретизацію в системі державних гарантій його здійснення. Розглянуто в загальному вигляді конституційно-правову відповідальність, яка визначається в науці як охоронне правовідношення (юридичний зв'язок) між суб'єктами конституційних правовідносин, що виникає на підставі юридичного факту (під час вчинення конституційно-правового делікту), змістом котрого є передбачена конституційно-правовою нормою можливість настання для правопорушника несприятливих наслідків, які застосовуються за ініціативою уповноваженої особи в порядку, передбаченому діючим законодавством. Висловлено автором статті, в якій формі може бути виражена влада народу, оскільки вищим безпосереднім вираженням влади народу є вільні вибори.

Ключові слова: індивідуальні й колективні особи, вибори, юридичний зв'язок, конституційно-правовий делікт, відповідальність за виборчим правом, публічно-правова відповідальність.

Zavorotchenko T. M. Constitutional political right of citizens to elect and to be elected: the theoretical-legal analysis

The article examines the methodological and conceptual categorical apparatus of citizens' political right to vote against all candidates and the right of citizens to vote and to be elected. It was emphasized the need to make a willful state



decision in the form of a law on the interpretation of the concepts of state-legal and constitutional-legal responsibility. It is shown that the constituent constituencies in the sphere of suffrage are individual and collective persons. The essence of the concept of the people is analyzed and it is proved that it is the main subject of constitutional relations. The characteristic of legal acts defining the procedure of holding elections to state authorities and local self-government bodies is given. The categories of persons of constitutional violations in the sphere of electoral rights are investigated. The substantiation of the position of the constitutionalist scholars is that the main subject of constitutional relations is the people. It is determined that the protection and protection of the suffrage of the local population is an important aspect of state activity. It is proved that the constitutional right of citizens to freely choose and be elected to state authorities and local self-government bodies gets its development and concretization in the system of state guarantees of its implementation. Considered in the general form of constitutional legal responsibility, which is defined in science as a protective legal relationship (legal relationship) between the subjects of constitutional legal relations, which arises on the basis of a legal fact (when committing a constitutional legal tort), the content of which is provided the legal standard of the possibility of occurrence of adverse consequences for the offender, which are applied at the initiative of the authorized person in the manner stipulated by the current legislation. The author of the article stated in what form the power of the people can be expressed, since the higher direct expression of the power of the people is free elections.

Key words: individual and collective persons elections, legal relationship, constitutional-legal tort, liability for the right to vote, public-legal responsibility.

Вступ. Одним із найбільш важливих, науково визначених, обґрунтованих і сформованих конституційних суб'єктивних політичних прав людини й громадянина є право громадян вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Справа в тому, що діюче законодавство не встановлює відмінності в застосуванні охоронних норм у разі порушення виборчих прав громадян залежно від рівня виборів. У даному випадку насамперед мається на увазі процедура державного захисту виборчих прав громадян. У смислі відмінностей можна говорити тільки про органи, які застосовують охоронні норми виборчих прав, а також про сукупність нормативно-правових актів, що регулюють і охороняють виборчі права громадян на державних, регіональних і муніципальних виборах. Причому чим нижче рівень виборів, тим більший комплекс нормативно-правових актів, який застосовується для охорони і захисту виборчих прав громадян. Але при цьому сам процес захисту стає більш складним, а це означає, що і захист виборчих прав громадян стає більш залежним від розсуду виборчої комісії та суду.

Проблеми конституційного права громадян обирати і бути обраними досліджувалися такими вченими, як М.В. Баглай, А.Ю. Бузін, В.В. Букач, І.В. Дробуш, М.М. Коркунов, А.Ю. Олійник, О.О. Плешкова, В.Ф. Погорілко, О.В. Пушкіна та ін., втім, у працях згаданих правників хоча й по-різному трактуються досліджувані політичні права, однак усі вони наголошують на тому, що право голосувати проти всіх повинно бути гарантовано всім виборцям, при цьому перевищення числа голосів «проти всіх» над голосами за конкретних кандидатів слід закріпити як підставу для визнання виборів такими, що не відбулися. Проте стосовно правового регулювання конституційного суб'єктивного політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати і бути обраними фактично не здійснювалось, що підтверджує необхідність проведення окремого дослідження.

Постановка завдання. Метою даної статті є розроблення власного підходу до теоретичного наукового дослідження конституційного суб'єктивного політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати і бути обраними, надання



пропозицій щодо способів вирішення існуючих проблем, а також здійснення базових визначень категорій державно-правової та конституційно-правової відповідальності за порушення виборчого законодавства. Зазначена мета дозволяє визначити завдання для нашого наукового дослідження, якими є: 1) характеристика нормативно-правових актів, які визначають порядок проведення виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування; 2) дослідження категорії осіб конституційних правопорушень у сфері виборчих прав; 3) обґрунтування позиції вчених-конституціоналістів про те, що основним суб'єктом конституційних правовідносин є народ.

Новизна даної наукової статті полягає в тому, що в ній зроблена спроба систематизувати різні розробки стосовно практичної реалізації політичного права громадян голосувати проти всіх кандидатів та права громадян обирати й бути обраними.

Результати дослідження. Конституційне суб'єктивне політичне право громадян голосувати проти всіх кандидатів є фактично скасованим у зв'язку з проведенням змін в українському законодавстві про вибори. І в даному випадку воля виборців може бути виражена голосуванням не тільки за чи проти окремих кандидатів, але й у формі голосування проти всіх внесених до виборчого бюлетеня кандидатів.

Вже на теперішньому етапі без необхідності перегляду Конституції України до її тексту можуть бути внесені поправки, які закріплюють пропорційно-мажоритарну систему виборів депутатів до Верховної Ради України та можливість для виборців голосувати проти всіх зареєстрованих кандидатів (виборчих об'єднань).

Якщо законами, які визначають порядок проведення виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування, порушується Конституція України, то Конституційний Суд України за наявності відповідних звернень відповідно до ст. 152 Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. [1, с. 8] розглядає ці справи та має право визнати відповідні акти або їхні окремі положення неконституційними. У даному випадку правові акти або їхні окремі положення втрачають чинність, і відповідні державні органи зобов'язані прийняти нові нормативні акти, які відповідають вимогам Конституції України. До прийняття таких безпосередньо застосовується Конституція України [2, с. 139].

Натепер практика Конституційного Суду щодо розгляду справ про виборчі права громадян отримала велике розповсюдження [3, с. 8] і, відповідно, вплив на нормативне (статутне) право. Необхідно також звернути особливу увагу на норму Закону України «Про Конституційний Суд України» (ст. 98) про те, що якщо інші нормативні акти відтворюють або містять такі ж самі положення чи засновані на актах, які були визнані неконституційними, то такі акти підлягають скасуванню у встановленому порядку. У даному сенсі можна говорити про рішення Конституційного Суду як про важливу складову частину правової основи охорони і захисту виборчого права, до якої слід дуже уважно відноситися всім учасникам виборчого процесу [4, с. 164].

Конституція України в ст. 140 встановлює межі самостійності населення відповідних територій у формуванні органів місцевого самоврядування. Основним методом такого формування органів місцевого самоврядування є вибори. При цьому слід урахувати, що охорона і захист виборчих прав місцевого населення є важливою стороною державної діяльності, що має конституційно-правові підстави. Так, органи місцевого самоврядування як елемент органів публічної влади повинні відстоювати та захищати виборчі права населення муніципальних утворень, активно використовуючи свої конституційні повноваження на судову та інші форми захисту. Для цього їм надані відповідні повноваження. Наприклад, представницькі органи місцевого самоврядування мають право законодавчої ініціативи в законодавчому (представницькому) органі державної влади. Крім того, самі громадяни, населення муніципальних утворень мають право використовувати для захисту своїх виборчих прав конституційні гарантії звернення до суду, в тому числі до Конституційного Суду України та до інших органів і організацій, а також використовувати форми прямої демократії: референдуми, сходи, мітинги, демонстрації, збори, конференції, громадські слухання, петиції тощо.



Конституційне право громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування отримує свій розвиток і конкретизацію в системі державних гарантій його здійснення, закріплених у Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р., а також у виборчому законодавстві, які застосовуються з метою захисту конституційних суб'єктивних політичних прав громадян обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування в частині, яка не врегульована законами України та нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування. Вказане виборче законодавство, а також інші нормативно-правові акти покликані забезпечити охорону та захист виборчих прав і свобод учасників муніципальних виборів, забезпечити реальну можливість оскаржити офіційні підсумки голосування, результати виборів, порушення виборчих прав і свобод громадян до судових та інших органів у порядку та строки, передбачені законом, міжнародними зобов'язаннями України. Особи, які є винними в порушенні виборчих прав громадян, несуть згідно із законом кримінальну, адміністративну або іншу відповідальність. Справа в тому, що правова відповідальність нерозривно пов'язана з охороною і захистом виборчих прав громадян. Як відзначають дослідники Р.Т. Біктагіров та С.М. Шапієв, юридична відповідальність за порушення норм виборчого права представляє собою міжгалузевий комплексний правовий інститут, в якому видовий діапазон відповідальності значно розширений. Якщо на початку 80-х років минулого століття йшлося тільки про адміністративну та кримінальну відповідальність, то в останній час уже говорять і про державно-правову чи конституційно-правову відповідальність [5, с. 174].

З нашої точки зору, державно-правова відповідальність є більш широким поняттям, ніж конституційно-правова, оскільки держави існують, а конституції в них може не бути. Проте обидва з даних понять відповідальності вважаються узагальнюючими поняттями відповідальності за публічні правопорушення, які можуть бути конкретизовані цілком визначеними правовідносинами: порушення виборчих прав, імпідмент, відставка уряду, відкликання депутата тощо. Ще більш широкою є, як сказано далі, публічно-правова відповідальність. Адміністративна відповідальність є більш вузьким поняттям, ніж всі вищезазвані, і настає відповідно з Кодексом про адміністративні правопорушення України, в тому числі за виборчі правопорушення, наприклад, за не зданий фінансовий звіт про виборчу кампанію.

Для того щоб вирішити даний спір учених про терміни, необхідно прийняти вольове державне рішення у вигляді закону про тлумачення вищевказаних понять.

Суб'єктами конституційних правопорушень у сфері виборчих прав є особи індивідуальні й колективні. Ними можуть бути громадяни, посадові особи, державні та муніципальні органи, виборчі комісії, партії, виборчі об'єднання, організації тощо. Звичайно, не до всіх є застосовною конституційно-правова відповідальність, наприклад, у вигляді розформування виборчої комісії, відкликання депутата. Більше того, дане питання дотепер залишається дискусійним. Між тим суди починають усе більш активно застосовувати санкції і проти колективних органів та виборчих комісій. Наприклад, можуть бути розформовані виборчі, окружні комісії. Поки законодавець не визначився, Конституційний Суд у своїх актах уже використовує термін «конституційно-правова відповідальність» та визнає наявність її заходів у законах країни [6, с. 82]. І слід констатувати, що ЦВК України дотримується поняття «державно-правова відповідальність». Дослідники Ю.А. Дмитрієв і В.Б. Ізраєлян є прибічниками поняття «публічно-правова відповідальність» [7, с. 720]. Але, на наш погляд, до теми цього дослідження є ближчим поняття відповідальності за виборчим правом, якого дотримуються у своїх працях Д.Б. Катков и Е.В. Корчіго [8, с. 160].

Хоча даний термін має свою виборчу специфіку, підставою виникнення даної відповідальності є порушення конституційного права громадян обирати і бути обраними. У зв'язку із цим виокремлення окремого виду відповідальності – відповідальності за виборчим правом – представляється нам недоцільним та суперечить теорії конституційного права, оскільки дане явище є частиною конституційно-правової відповідальності та має ту ж саму підставу настання – вчинення правопорушень, до яких відноситься і порушення прав громадян обирати і бути обраними. Крім того, для визнання того чи іншого виду відповідальності



самостійним є необхідною також наявність інших самостійних ознак: санкцій, суб'єктів та джерел відповідальності, ніж «відповідальність за виборчим правом». У певній мірі питання виокремлення такого самостійного виду відповідальності стоїть більш глибоко – у площині відмежування виборчого права від конституційного як самостійної галузі права. На нашу думку, виборче право регулює процедуру демократичного формування органів державної влади та місцевого самоврядування і в цьому плані є підгалуззю права конституційного.

У загальному ж вигляді конституційно-правова відповідальність визначається в науці як охоронне правовідношення (юридичний зв'язок) між суб'єктами конституційних правовідносин, яке виникає на підставі юридичного факту (під час вчинення конституційно-правового делікту), змістом якого є передбачена конституційно-правовою нормою можливість настання для правопорушника несприятливих наслідків, які застосовуються за ініціативою уповноваженої особи в порядку, передбаченому діючим законодавством [9, с. 25], [10, с. 46]. Однак конституційно-правова відповідальність у виборчому праві набуває своїх особливостей, на які справедливо було вказано М.С. Матейковичем [11, с. 135].

Відповідно до Конституції України основним суб'єктом конституційних правовідносин є народ. Однак Конституція України не розкриває дане поняття, вказуючи лише в преамбулі на «громадян України всіх національностей». З цього не зрозуміло, скільки людей або громадян представляють ці національності для того, щоб відповідно до статті 5 Конституції України бути носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Відсутнє роз'яснення цього і в інших законодавчих актах країни. Ми вважаємо, що необхідно з'ясувати, в якій формі може бути виражена влада народу, оскільки вищим безпосереднім вираженням влади народу є вільні вибори. Але тут знову ж таки виникає кількісне питання. Скільки громадян України має прийти на вибори, щоб іменуватися народом?

В останній час кількісний поріг явки на вибори стає все менше, адже законодавцю з причини добровільної відмови багатьох громадян України від влади доводиться вирішувати питання про легітимність виборів. У такій ситуації зростає значення конституційного положення, викладеного в ст. 36 Конституції України, про те, що кожен має право на об'єднання для захисту своїх інтересів. Тільки через об'єднання громадяни України, а точніше більш активна їх частина, можуть консолідовано виступати у владних відносинах, у тому числі здійснюючи захист своїх виборчих прав. Дане конституційне положення конкретизується у відповідних законах. Стосовно виборчих правовідносин, то такі об'єднання називаються виборчими. Крім того, політична партія є єдиним видом об'єднань громадян, яке має право висувати кандидатів (їх списки) в депутати та на інші виборні посади до органів державної влади. Причому в Законі України «Про політичні партії» встановлено, що політична партія, її регіональні відділення та інші структурні підрозділи мають право брати участь у виборах другого рівня. Однак дане положення не означає заперечення права інших об'єднань громадян, у тому числі регіональних та місцевих, статут яких передбачає участь у виборах, висувати кандидатів (списки кандидатів) в депутати та на інші виборні посади до органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, можемо зробити висновок, що в сучасних українських умовах представляється доцільним використовувати досвід правового регулювання виборчих відносин деяких держав Латинської Америки, такий, як: закріплення в одному нормативному правовому акті матеріальних і процесуальних норм разом із санкціями (наприклад, створення і прийняття Виборчого кодексу України), посилення відповідальності посадових осіб за порушення виборчого законодавства та створення спеціалізованого суду по виборчих справах.

Список використаних джерел:

1. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272.
2. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики : монографія. Харків : Факт, 2000. 608 с.



3. Савицкий В.А. Некоторые вопросы прав граждан на участие в управлении государством. Судебная практика Конституционного Суда РФ. *Гражданин и право*. 2001. № 9. С. 8–10.
4. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. Москва : ТК Велби, 2008. 428 с.
5. Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства) : монография. Москва : Юрид. лит., 2003. 463 с.
6. Гудков А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. *Юриспруденция*. 2004. № 6. С. 82–85.
7. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации : учеб. пособ. Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. 864 с. С. 846–855.
8. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право : учеб. пособ. Москва : Юриспруденция, 2005. 176 с.
9. Кузько А.В. Политический характер конституционно-правовой ответственности. *Конституционное и муниципальное право*. 2008. № 14. С. 24–28.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. Москва : Норма, 2009. 790 с.
11. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики : монография. Москва : Изд-во МГУ, 2003. 304 с.

МОШНЯГА Л. В.,

кандидат юридических наук,
профессор кафедры правознавства
(Центральноукраїнський інститут
«ПрАТ «ВНЗ» Міжрегіональна Академія
управління персоналом)

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.9>

СУЧАСНЕ ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВАХ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження розвитку антикорупційного законодавства в сучасний період важливе для встановлення тенденцій, закономірностей його формування, що, своєю чергою, дасть змогу зробити висновки щодо ефективності обраної законодавчої політики держави у сфері протидії корупційній злочинності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі протидії корупційній злочинності в Україні.

Предметом дослідження є кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії.

Метою статті є розробка теоретичних кримінологічних і низки кримінально-правових засад протидії корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії, формулювання пропозицій, спрямованих

