

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**О. С. Бакумов**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО  
ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА УЧАСТЬ  
У ВИБОРАХ І РЕФЕРЕНДУМАХ  
ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ**

**Монографія**

Харків  
«Право»  
2015

УДК 342.7(477)  
ББК 67.9(4УКР)300.3  
Б19

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 11 від 25 червня 2015 р.)*

**Рецензенти:**

*А. О. Селіванов* – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України;

*О. В. Скрипнюк* – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

**Бакумов О. С.**

Б19 Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації : монографія / О. С. Бакумов. – Х. : Право, 2015. – 248 с.  
ISBN 978-966-458-871-0

Монографія присвячена комплексному дослідженню конституційного права громадян на участь у виборах і референдумах. У роботі розглянуті центральні елементи теорії суб'єктивних виборчих прав, зокрема, поняття та зміст принципів участі громадян у виборах та референдумах, поняття та структура правовідносин у вказаній сфері, а також феномен зловживання виборчими правами. Проаналізовані основні проблеми гарантування пасивного виборчого права. Розглянуті основні напрями, за якими відбувається участь громадян у роботі виборчих комісій. Окремому аналізу піддані права громадян на участь у передвиборній агітації та фінансуванні виборчої кампанії. Досліджено діяльність органів судової влади у разі порушення виборчих прав громадян. Розглянуто конституційно-правове регулювання участі громадян у всеукраїнському і місцевому референдумах. Аргументовано необхідність вдосконалення законодавства про референдуми.

Для науковців, викладачів, студентів, аспірантів вищих юридичних навчальних закладів, юристів-практиків та всіх, хто цікавиться проблемами виборчого та референдарного права.

**УДК 342.7(477)  
ББК 67.9(4УКР)300.3**

ISBN 978-966-458-871-0

© Бакумов О. С., 2015  
© Видавництво «Право», 2015

# ЗМІСТ

Список основних скорочень.....	4
Передмова .....	5

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

1.1. Теорія суб'єктивних виборчих прав.....	7
1.2. Поняття та зміст принципів участі громадян України у виборах та референдумах.....	38
1.3. Поняття та структура правовідносин у сфері реалізації форм безпосередньої демократії .....	60
1.4. Проблеми зловживання правами громадян у процесі реалізації форм безпосередньої демократії .....	74

## РОЗДІЛ 2

### ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ОКРЕМИХ СТАДІЯХ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

2.1. Висування кандидатів та проблеми гарантування пасивного виборчого права .....	91
2.2. Правове регулювання участі громадян у роботі виборчих комісій.....	98
2.3. Права громадян на участь у передвиборній агітації та фінансуванні виборчої кампанії.....	107
2.4. Судовий захист виборчих прав громадян .....	119

## РОЗДІЛ 3

### ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ГРОМАДЯН ЯК СУБ'ЄКТІВ РЕФЕРЕНДНОГО ПРОЦЕСУ ТА ШЛЯХИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

3.1. Конституційно-правове регулювання участі громадян України у всеукраїнському референдумі.....	139
3.2. Форми участі громадян України у місцевих референдумах .....	178
<b>Висновки</b> .....	211
<b>Список використаних джерел</b> .....	216

## СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК	— Автономна Республіка Крим
ВАСУ	— Вищий адміністративний суд України
ДВК	— дільнична виборча комісія
КАС України	— Кодекс адміністративного судочинства України
МЗС України	— Міністерство закордонних справ України
ОВК	— окружна виборча комісія
СНД	— Співдружність Незалежних Держав
ТВК	— територіальна виборча комісія
УГСПЛ	— Українська Гельсінська спілка з прав людини
ЦВК	— Центральна виборча комісія
ЦСЕ	— країни Центральної та Східної Європи

## ПЕРЕДМОВА

Становлення України на шляху демократичної держави вимагає передусім глибокого наукового осмислення та подальшого закріплення на законодавчому рівні основоположних засад та інститутів виборчого і референдного права, що гарантуватимуть безумовну реалізацію прав громадян на участь у виборчому процесі та в інших формах здійснення безпосереднього народовладдя.

Згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, що є головним принципом демократичної держави та одним з основоположних принципів конституційного ладу. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином в Основному Законі встановлюється відправне положення щодо безпосередньої та представницької форм здійснення народовладдя. Це положення деталізується у ст. 69 Конституції, в якій встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії (які, до речі, в Конституції чітко не визначені).

Становлення та розвиток в Україні системи безпосереднього народовладдя прямо поєднані із закріпленням та забезпеченням виборчих, референдних та інших прав громадян у сфері здійснення форм безпосередньої демократії, оскільки з їх реалізацією пов'язані процеси легітимації державної влади.

Окремі аспекти конституційного регулювання конституційних засад реалізації виборчих та референдних прав розглядали Ю. Г. Барабаш, Ю. Б. Ключковський, В. Ф. Погорілко, В. В. Речицький, О. В. Скрипнюк, О. Ю. Тодика, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, М. В. Цвік, О. О. Чуб, В. М. Шаповал.

Новації національного виборчого законодавства, що динамічно розвивається, суттєво випереджають науково-теоретичні розробки

інститутів та положень, які закріплені на законодавчому рівні та реалізуються у правозастосовній практиці. Так, до цього часу наукою конституційного права не розглянуті питання правового статусу головного суб'єкта виборчих правовідносин – носія суб'єктивних виборчих прав – громадянина як носія таких прав, і як виборця та кандидата на представницький мандат.

У вітчизняній теорії недостатньо уваги приділено дослідженню змісту активного та пасивного виборчого права. На цей час також відсутнє спеціальне наукове дослідження, присвячене конституційно-правовим засадам та порядку здійснення суб'єктивних виборчих, референдних та інших прав у сфері здійснення безпосереднього народовладдя.

Саме викладені вище обставини пояснюють актуальність теми монографічного дослідження.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

---

---

### 1.1. Теорія суб'єктивних виборчих прав

Згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, що є головним принципом демократичної держави та одним з основоположних принципів конституційного ладу. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України положенням «носієм суверенітету... є народ» закріплюється принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу<sup>1</sup>.

Принцип народного суверенітету означає верховенство і незалежність народу як повновладного суб'єкта, який самостійно здійснює управління суспільством і державою. Як уже вказувалося, він може бути реалізований безпосередньо через форми прямої демократії або за допомогою народних представників шляхом різних моделей представницької демократії. Безпосередню демократію можна визначити як форму прямої участі громадян у здійсненні влади шляхом референдумів, виборів, народної законодавчої ініціативи, всенародного обговорення, мирних зборів та інших механізмів прямого народовладдя.

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В. С., Подгорної В. В., Кислої Т. В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) [Текст] : рішення від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005, справа № 1-5/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

Представницька демократія — це здійснення влади обраними представниками народу, котрі функціонують або колегіально як органи, або як посадові особи. Вважається, що члени таких органів і такі посадові особи мають представницькі мандати, які співвідносяться передусім з прямими виборами<sup>1</sup>.

Отже, однією з основних ознак представницьких органів влади є їх виборність. Як вдало зауважує Н. І. Лазаревський, «виборність... є фактором величезної практичної важливості, значною мірою визначає і місце народного представництва серед інших державних установлень, і його життєве значення. Виборність створює тісний моральний зв'язок парламенту з народом і є джерелом політичної сили народного представництва... Також виборність народного представництва створює його повну незалежність від бюрократичного механізму. Нарешті, виборність створює для органів народного представництва становище незалежне...»<sup>2</sup>.

Тобто вибори, які «були б бодай мінімально чесними та через чітко визначений час поновлювались», є «своєрідним містком» між прямою та представницькою формами демократії та найбільш ефективним способом формування державних органів, які здійснюють представницьке народовладдя<sup>3</sup>.

У ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. закріплено, що саме «воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування».

У Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. саме вільні вибори віднесені його учасниками до «числа елементів справедливості, що істотно необхідні для повного вираження гідності, властивої людській особистості, та

<sup>1</sup> Див.: Шаповал, В. М. Сучасний конституціоналізм [Текст] : монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 304.

<sup>2</sup> Лазаревский, Н. И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений [Текст] / Н. И. Лазаревский // Конституционное государство : сб. ст. – СПб. : Тип. т-ва «Обществ. польза», 1905. – С. 182.

<sup>3</sup> Див.: Конституційне право України [Текст] : посіб. для підгот. до іспиту / за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2012. – С. 94.



рівних і невід'ємних прав усіх людей», а волевиявлення людей на вільних, чесних, періодичних і непідроблених виборах є основою легітимності влади.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 6 грудня 1966 р., у ст. 25 також визначає, що кожен громадянин повинен мати право і можливість:

- а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників;
- б) голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, що відбуваються на основі загального, рівного виборчого права при таємному голосуванні і що забезпечують вільне волевиявлення виборців.

Інститути прямого народовладдя (вибори, референдуми та ін.) тісно пов'язані з реалізацією громадянами України широкого кола представлених Конституцією прав і свобод, і насамперед — суб'єктивних виборчих прав.

У науці конституційного права існують різні підходи до природи виборчих прав. На наш погляд, сутність виборчих прав громадян правильно викладає М. С. Матейкович. На думку автора, виборчі права громадян — найважливіший елемент у механізмі народовладдя. Колективна реалізація громадянами права обирати і бути обраними до органів державної влади є не що інше, як реалізація права на владу, яка належить народу, що складається з цих громадян. Результат такої реалізації — обрання представників народу (або одного представника на виборну посаду) — є владним рішенням, обов'язковим для всіх суб'єктів права, включаючи сам народ. При цьому рішення народу може не збігатися з волею кожного його представника, однак сам по собі факт такої розбіжності воль аж ніяк не знижує авторитету рішення, хоча і зобов'язує владний орган (виборну посадову особу) враховувати думку і діяти в інтересах у тому числі «незгодних»<sup>1</sup>.

До виборчих прав автор відносить:

- обирати (активне виборче право);
- бути обраним (пасивне виборче право);
- брати участь у висуненні кандидатів;

---

<sup>1</sup> Матейкович, М. С. Конституционные основы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации [Текст] / М. С. Матейкович // Конституция как символ эпохи / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Городец, 2004. – Т. 1. – С. 443.

- брати участь у передвиборній агітації;
- брати участь у спостереженні за проведенням виборів, роботою виборчих комісій;
- брати участь в інших виборчих діях<sup>1</sup>.

На думку О. Г. Кушніренка та Т. М. Слінько, право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України) реалізується тим, що на виборах забезпечується висунення кандидатів самими виборцями; можливість самовисунення, вільне проведення передвиборної агітації; встановлені законом форми участі у формуванні виборчих комісій, у підрахунок голосів. Вибори в Україні є вільними, періодичними, конкурентними<sup>2</sup>.

На думку О. О. Лукашової, елементами виборчого права виступають: 1) право обирати — активне виборче право; 2) право бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування — пасивне виборче право; 3) право відкликання обраних осіб, які не виправдали довіри виборців. До виборчих прав, на думку вченого, закон відносить також право брати участь у висуненні кандидатів, передвиборній агітації, спостереженні за проведенням виборів, роботою виборчих комісій, включаючи встановлення підсумків голосування та ін.<sup>3</sup>

А. Н. Головістікова та Л. Ю. Грудцина пишуть, що виборчими правами є активне та пасивне виборче право<sup>4</sup>.

А. Н. Кабелун до категорії суб'єктивного виборчого права відносить активне виборче право, пасивне виборче право та інші виборчі права громадян (право брати участь у висуненні кандидатів; право на участь у передвиборній агітації та ін.)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Матейкович, М. С. Избирательное право и избирательный процесс [Текст] : учеб. пособие / М. С. Матейкович. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – С. 88–89.

<sup>2</sup> Кушніренко, О. Г. Права і свободи людини та громадянина [Текст] / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – С. 68.

<sup>3</sup> Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – С. 170.

<sup>4</sup> Головістікова, А. Н. Права человека [Текст] : учебник / А. Н. Головістікова, Л. Ю. Грудцина. – М. : Эксмо, 2008. – С. 164–166.

<sup>5</sup> Зорькин, В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки [Текст] / В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2007. – С. 5–11.

Доволі цікаву точку зору щодо суб'єктивних виборчих прав наводить С. В. Масленнікова. На її думку, суб'єктивне конституційне право громадян на народне представництво має комплексний характер і об'єднує у своєму змісті різні правомочності громадян на участь в управлінні справами держави за допомогою народного представництва: 1) правомочність мати органи народного представництва; 2) правомочність на забезпечення ефективної роботи органів народного представництва; 3) правомочність на періодичні вибори народних представників; 4) правомочності обирати і бути обраними до органів народного представництва; 5) правомочність бути представленими; 6) правомочності впливати на діяльність народних представників і контролювати їх<sup>1</sup>. На наш погляд, деякі з цих прав не належать до суб'єктивних виборчих прав громадян, оскільки їх носіями є інші суб'єкти виборчих відносин: народ та територіальні громади (наприклад, правомочність мати органи народного представництва).

Вважаємо, що при розгляді природи суб'єктивних виборчих прав слід виходити з такого:

1. Ключовою категорією для виборів є поняття виборчого права. У науці виборче право прийнято розглядати у двох аспектах: об'єктивному і суб'єктивному. Виборче право в об'єктивному сенсі — це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які опосередковують здійснення і захист виборчих прав громадян, процедуру їх реалізації в процесі проведення виборів. Виборче право в суб'єктивному сенсі — це право громадян обирати (активне) і бути обраними (пасивне) до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Таке розмежування виборчого права давно прийнято в науці конституційного права і юридично оформлено в ст. 2 та ст. 9 Закону «Про вибори народних депутатів України». У своїй роботі ми розглянемо виборче право саме в суб'єктивному змісті.

2. Як вказується у науці теорії держави і права, до юридичного змісту правовідносин входить перш за все суб'єктивне право. Це міра дозволеної поведінки, яка належить уповноваженій особі з метою

---

<sup>1</sup> Масленникова, С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации [Текст] / С. В. Масленникова. – М. : Городециздат, 2001. – С. 35–36.

задоволення її інтересів та яка забезпечена юридичними обов'язками інших осіб.

На думку С. С. Алексеєва, правомочності, що входять до складу суб'єктивного права, можуть бути трьох основних видів: а) право вимоги; б) право на позитивні дії; в) домагання<sup>1</sup>.

Тобто суб'єктивні виборчі права — це міри можливої поведінки. Тому це передбачає, що носії вказаних прав як можуть їх реалізувати, так і навпаки, а саме брати участь у виборах або не брати (принцип вільних виборів). Однак у XIX ст. набула поширення ідея розгляду суб'єктивних прав одночасно з правом та обов'язком. Її послідовно обстоював відомий німецький юрист XIX ст. П. Лабанд, який до того ж наголошував, що обраний представник отримує владу не від виборців, а відповідно до закону. За логікою цього автора вибори представників не є способом безпосереднього делегування владних повноважень, і за їх результатами лише встановлюється певне коло посадових осіб, уповноважених діяти за законом звичайно від імені народу<sup>2</sup>.

Ідея виборчого права як права-обов'язку виборця була відображена у законодавстві деяких країн. Уперше обов'язок голосувати на виборах був встановлений наприкінці XIX ст. у Бельгії. На сучасному етапі відповідний обов'язок щодо парламентських виборів передбачений у тій же Бельгії, а також в Австралії, Бразилії, Венесуелі, Греції, Домініканській Республіці, Італії, Перу, Нідерландах і Туреччині, а щодо президентських виборів — в Уругваї, причому звичайно його зафіксовано у виборчих законах і лише іноді — у конституції<sup>3</sup>.

У низці країн узаконені санкції за неявку на голосування. Наприклад, у Бельгії біля будівлі суду або мерії вивішується список абсентеїстів, що не виконують свій громадянський обов'язок. Більш серйоз-

<sup>1</sup> Алексеєв, С. С. Общая теория права [Текст] : учебник / С. С. Алексеєв. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – С. 356–367.

<sup>2</sup> Див.: Шаповал, В. М. Сучасний конституціоналізм [Текст] : монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 315.

<sup>3</sup> Актуальна мапа світу, на якій відзначені країни, в яких голосування є обов'язковим під загрозою санкцій, голосування є обов'язковим, але санкцій не передбачено, голосування було обов'язковим у минулому (див.: Обязательное голосование [Електронний ресурс] // Википедия, свободная энциклопедия. – Режим доступа: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Обязательное голосование](http://ru.wikipedia.org/wiki/Обязательное_голосование)).

ним покаранням є штраф, що накладається на абсентеїстів суддею одноосібно. У Туреччині штраф складає близько 14 дол. США, в Люксембурзі за першу неявку штраф складає 80 дол. США, за другу — 240. Більш суворим покаранням є тимчасове позбавлення виборчих прав за постановою суду. Іноді «позбавленець» не може бути прийнятий на державну і муніципальну службу, наприклад вчителем у школу, що утримується на кошти місцевого бюджету. З колишньої служби, звичайно, не звільняють, але можливості вибору нового місця роботи стають вельми обмеженими для певних категорій осіб. У Пакистані, коли на референдумі йшлося про ісламізацію країни, тим, хто не з'явився, загрожувало нетривале тюремне ув'язнення<sup>1</sup>.

Як зазначає І. І. Дахова, це робиться з метою штучного спонукання активності виборців, і в тому випадку, якщо особа не брала участі у виборах, то вона притягується до відповідальності. Це, звісно, сприяє більш активній участі виборців у голосуванні, але не вирішує головної проблеми — не усуває пасивності виборців, а лише маскує її<sup>2</sup>.

Цікаво, що у Перу такий обов'язок не покладається на осіб у віці понад вісімдесят років, оскільки вважається, що вони можуть не прийти на виборчі дільниці з поважних причин (через поважний вік). Проте усі ці категорії громадян мають право голосувати на відповідних виборах<sup>3</sup>.

3. Суб'єктивні виборчі права належать до політичних прав громадян України, а саме належать до комплексного права на участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України).

О. О. Чуб визначає участь громадян України в управлінні державними справами як правомірну публічну діяльність громадян України з метою впливу на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення безпосередньо або через представників

---

<sup>1</sup> Обзор и сравнительный анализ прозрачности избирательных систем разных стран [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fondpressa.ru/press-service/analytics/detail.php?ID=1456>.

<sup>2</sup> Дахова, И. И. Гарантии конституционных принципов избирательного права Украины [Текст] / И. И. Дахова // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. – Х. : Право, 2012. – С. 152.

<sup>3</sup> Див.: Зарубежное избирательное право [Текст] : учеб. пособие. – М. : Норма, 2003. – С. 153–156.

в органах усіх гілок державної влади, гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права<sup>1</sup>. Крім виборчих прав, автор до цього права включає: право громадян брати участь у референдумах (ч. 1 ст. 38 Конституції України); рівне право доступу до державної служби (ч. 2 ст. 38); право на звернення (ст. 40); право брати участь у відправленні правосуддя.

Слід також наголосити, що виборчі права необхідно відносити до прав громадян у сфері форм безпосередньої демократії, до яких належать також вибори й інші форми безпосередньої демократії. Як справедливо зауважує О. В. Щербанюк, незважаючи на те, що питання про окремі форми безпосередньої демократії більш-менш повно досліджувалось, єдності з приводу того, що відносити до цих форм, немає, і це зумовлено різноманітними точками зору на безпосереднє народовладдя та його функції<sup>2</sup>.

Зокрема, досить спірною, на нашу думку, є теза про те, що до інших форм здійснення влади безпосередньо народом належать збори, мітинги, походи та демонстрації громадян, право на об'єднання у політичні партії, колективні звернення (петиції) з питань суспільного значення, право відкликання депутатів та виборних посадових осіб<sup>3</sup>.

На думку Ю. Г. Барабаша, серед існуючих на сьогодні «інших форм безпосередньої демократії» й таких, що відповідають конституційним механізмам народовладдя, єдиною є відкликання виборцями депутатів місцевих рад. Фактично йдеться про існування імперативного мандата на рівні місцевого самоврядування. Хоча такий тип мандата не є характерним для країн зі сталими демократичними традиціями, попри те за своєю природою, саме як елемент статусу членів муніципалітету, не може бути на сто відсотків охарактеризований як рудимент радянського минулого. Останнє пов'язане з відсутністю в місцевих рад статусу суто політичних органів, де свобода голосування дозволяє ухвалювати непопулярні, однак вагомі для

---

<sup>1</sup> Чуб, О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами [Текст] : монографія / О. О. Чуб. – Х. : Одиссей, 2005. – С. 48.

<sup>2</sup> Щербанюк, О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності української держави [Текст] / О. В. Щербанюк. – К. : Логос, 2013. – С. 137.

<sup>3</sup> Там само. – С. 186.

подальшого розвитку рішення<sup>1</sup>. А ось на думку Р. М. Максакової, єдиною іншою формою безпосереднього народовладдя, що встановлена Конституцією та через яку здійснюється пряма установча влада, можна вважати референдну ініціативу щодо проведення всеукраїнського референдуму<sup>2</sup>.

На нашу думку, до прав громадян у сфері форм безпосередньої демократії належать: брати участь у виборах, всеукраїнському референдумі, утворювати ініціативну групу з проведення референдуму; брати участь у відкликанні виборної особи або розпуску виборного органу; брати участь у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування: у місцевих референдумах (ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), загальних зборах громадян за місцем проживання (ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), місцевих ініціативах (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») тощо як формі прямого волевиявлення громадян при здійсненні місцевого самоврядування; брати участь у всенародному обговоренні та ін.

4. Суб'єктивні виборчі права є одним з елементів структури виборчих відносин. Тобто особливістю цих правових можливостей є те, що вони реалізуються через вибори (волевиявлення), які мають багатоаспектний характер. Вдало з цього приводу зауважує В. В. Комарова: «волевиявлення виборців — синтез загальнонаціональних або регіональних (публічних і приватних) і власних інтересів. Воно формується на підставі суб'єктивного розуміння поєднання цих інтересів. До нього входить і ставлення до колишнього складу представницького органу, його політичної поведінки, і ставлення до моделі політичної поведінки окремих кандидатів і груп кандидатів у депутати. Впливає і особисте розуміння кожним виборцем його місця в суспільстві, характеру зіткнення з державою, особисте уявлення кожного виборця про політичне майбутнє держави і суспільства. Не

---

<sup>1</sup> Конституція України. Науково-практичний коментар [Текст] / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. — 2-ге вид., переробл. і допов. — Х. : Право, 2012. — С. 507.

<sup>2</sup> Максакова, Р. М. Конституційно-правові проблеми організації та реалізації установчої влади в Україні [Текст] / Р. М. Максакова. — Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2012. — С. 267.

залишається без уваги ставлення до особистостей кандидатів і до їх способу життя»<sup>1</sup>.

5. Ці права є загальними для всіх громадян України. Тобто це означає, що виборчі права (або хоча б активне виборче право) визнаються за всіма дорослими і психічно здоровими громадянами<sup>2</sup>.

У сучасних умовах термін «загальне» показує, що відсутні будь-які законодавчо встановлені перепони економічного, політичного та культурного характеру, а також за ознакою раси, кольору шкіри, статі, соціального або національного походження, майнового стану, і кожний громадянин може скористатися своїм виборчим правом<sup>3</sup>.

У національному праві, розглядаючи активне виборче право, слід виходити з положення ч. 1 ст. 70 Конституції України, яка передбачає, що право голосу на виборах мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років. При цьому єдиною підставою позбавлення громадянина цього права є визнання його недієздатним (ч. 2 ст. 70 Конституції України). Хоча у деяких країнах існує обмеження активного виборчого права й на інших підставах. Зокрема, вони стосуються громадян, котрі призвані на військову службу (Бразилія) або громадян, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі (Російська Федерація, Естонія). Тобто останнє обмеження виборчого права є додатковим до основного покарання. У той же час у законодавстві деяких держав передбачається можливість позбавлення громадян активного виборчого права (ст. 3 Національного виборчого кодексу Аргентини)<sup>4</sup>.

Важливо зауважити, що позиція Європейського суду з прав людини полягає в тому, що національні законодавчі органи мають широкі можливості розсуду у визначенні, чи можуть бути виправдані в сучасних умовах обмеження активного виборчого права осіб, за-

<sup>1</sup> Комарова, В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) [Текст] / В. В. Комарова. – М. : Формула права, 2006. – С. 180.

<sup>2</sup> Див.: Зарубежное избирательное право [Текст] : учеб. пособие. – М. : Норма, 2003. – С. 10.

<sup>3</sup> Див.: Андреева, Г. Н. Избирательное право в России и в зарубежных странах [Текст] : учеб. пособие / Г. Н. Андреева, И. А. Старостина ; под ред. А. А. Клишаса. – М. : Норма, 2010. – С. 152.

<sup>4</sup> Национальный избирательный кодекс [Текст] // Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы : пер. с исп. / ред.-сост. Н. М. Миранов. – М. : ЛЕНАНД, 2007. – С. 109–158.



суджених до позбавлення волі, а також у питанні про справедливий баланс цих обмежень. Наприклад, національні органи повинні вирішувати, чи будуть обмеження на право голосувати застосовуватися до осіб, які вчинили певний вид злочину, або до засуджених за вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів, чи питання про позбавлення злочинця виборчого права має належати до компетенції суду, який постановляє вирок. Утім нормативна заборона голосувати як абсолютна санкція щодо всіх осіб, котрі відбувають покарання у тюрмах, незалежно від обставин у кожному випадку та тяжкості вчиненого злочину, виходить за межі, встановлені у ст. 3 Протоколу, адже така заборона несумісна з реабілітацією правопорушника як законослухняного члена суспільства й «підриває авторитет» закону<sup>1</sup>.

Отже, автоматичне і поголовне позбавлення всіх засуджених права голосу незалежно від тяжкості вчиненого злочину є порушенням права на вільні вибори згідно з Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. Позбавлення виборчих прав може бути передбачено тільки для обмеженої групи злочинців, які відбувають тривалі терміни позбавлення волі; між фактами, покладеними в основу засудження, і санкцією у вигляді позбавлення виборчих прав повинен бути прямий зв'язок; і така міра повинна переважно застосовуватися не в силу дії закону, а за рішенням судді за результатами судового розгляду (див. Рішення Великої Палати від 6 жовтня 2005 у справі «Хьорст проти Сполученого Королівства» (*Hirst v. United Kingdom*) (№ 2) скарга № 74025/01<sup>2</sup>. Рішення у справі «Хьорст проти Сполученого Королівства» (№ 2) створило прецедент, який зобов'язує держави внести зміни до національного законодавства і привести його у відповідність до вимог ст. 3 Протоколу. Таким чином, зазначене прецедентне рішення нині набуло ключового значення у системі конвенційного права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Див.: Мазур, М. В. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] / М. В. Мазур, С. Р. Тагієв. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/b97a66e79fba7c99c22576e80031f65d?OpenDocument>.

<sup>2</sup> Див. Постанову ЄСПЛ від 08.04.2010 у справі «Фродль (frodli) проти Австрії» (скарга № 20201/04).

<sup>3</sup> Мазур, М. В. Вказана праця.

Щодо України, то Конституційний Суд України своїм Рішенням від 26 лютого 1998 р. № 1-рп (справа про вибори народних депутатів України) визнав неконституційною норму, яка передбачає призупинення виборчого права для осіб, що знаходяться за вироком суду в місцях позбавлення волі на час перебування у таких місцях, оскільки таке положення суперечить ч. 2 ст. 70, в якій передбачена лише одна категорія громадян України, обмежених у реалізації активного виборчого права<sup>1</sup>.

До суб'єктивних виборчих прав громадян України належить право обирати, право бути обраним та право впливати на діяльність народних представників і контролювати їх з метою забезпечення ефективної роботи депутатів та в цілому органів народного представництва. Ці права є комплексними і включають інші правові можливості, передбачені законодавством.

Таким чином, виборчі права — належні громадянам конституційні та похідні від них міри можливої поведінки обирати та бути обраним до представницьких органів влади, що здійснюються через вільне волевиявлення.

Розглянемо більш детально виборчі права.

*Право обирати.* У вітчизняному законодавстві, розглядаючи активне виборче право, слід виходити з положення ч. 1 ст. 70 Конституції України, яка передбачає, що право голосу на виборах мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років. Тобто, реалізуючи цю виборчу можливість, громадяни України вступають перш за все як виборці.

У той же час на виборах це право не обмежується лише можливістю громадянина брати участь безпосередньо в голосуванні. На кожній стадії виборчого процесу воно включає різноманітні похідні юридичні можливості.

На стадіях призначення виборів та на стадії утворення виборчих округів і виборчих дільниць громадяни фактично не мають ніяких

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) [Текст] : рішення від 26.02.1998 р. № 1-рп/98 у справах № 03/3600-97, № 03/3808-97, № 1-13/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 23. – С. 93.

прав, оскільки рішення на цих стадіях приймаються уповноваженими органами державної влади.

У процесі складання списків виборців громадяни України мають можливість ознайомитися зі списками виборців, вимагати їх уточнення. Виборець має право ознайомитися із попереднім списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та перевірити правильність внесених до нього відомостей.

Права громадян на стадії утворення окружних та дільничних виборчих комісій полягають у можливості пропонувати себе на посаду члена відповідної виборчої комісії суб'єктам подання кандидатур до складу відповідних комісій, а саме до складу окружних виборчих комісій: політичній партії, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання або політичній партії — суб'єкта виборчого процесу; до складу дільничної виборчої комісії — крім зазначених вище суб'єктів, також кандидатам у депутати у відповідному одномандатному окрузі.

Також громадянин може бути членом відповідної виборчої комісії: Центральної виборчої комісії, окружної або дільничної виборчої комісії. Для членів виборчих комісій законодавець встановлює певні вимоги. Так, наприклад, членом ЦВК може бути громадянин України, який на день призначення досяг двадцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою (ст. 7 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

Повноваження громадян, пов'язані з висуванням та реєстрацією кандидатів у депутати: громадяни — члени політичних партій мають право пропонувати політичній партії, членами якої вони є, висувати кандидатів (в одномандатних та багатомандатному виборчому окрузі), а також це право реалізується шляхом самовисування в одномандатних виборчих округах. Крім того, громадяни мають право брати участь у формуванні виборчих фондів кандидатів.

Громадяни мають право на інформацію про хід підготовки і проведення виборів, про терміни та порядок здійснення виборчих дій, про законодавство про вибори, про кандидатів, про політичні партії — учасників виборчого процесу, а також право на проведення передвиборної агітації. У новому Законі «Про вибори народних депутатів

України» розмежовуються такі процедури, як «інформування виборців» і «передвиборна агітація».

Громадяни України мають право здійснювати агітацію в будь-яких формах та будь-якими засобами, які не заборонені Конституцією та законами України. Однак слід зазначити, що громадяни, здійснюючи агітаційну діяльність, можуть користуватися не всіма її формами, передбаченими законом. Так, у громадян немає права на доступ до засобів масової інформації та випуск друкованих й аудіо-візуальних агітаційних матеріалів без згоди кандидата, політичної партії та оплати вказаної агітації з відповідного виборчого фонду кандидата, виборчого об'єднання, виборчого блоку.

У ситуації, якщо громадянин бажає агітувати через засоби масової інформації проти будь-кого з кандидатів, то звертатися до такого кандидата за згодою, у принципі, безглуздо. Хто захоче, щоб з його ж виборчого фонду агітували проти нього?! Залишається тоді звернутися до опонента, отримати його згоду, внести необхідну суму до виборчого фонду цього кандидата і тільки після всього цього здійснити своє право на агітацію. Що теж виглядає не дуже логічно, адже не в усіх громадян виникне бажання платити. Тому вважаємо, що ініціативним групам виборців також необхідно надати можливість створювати власні фонди для участі у виборах, а також забезпечити їм можливість безкоштовно викладати свої позиції через засоби масової інформації. Це дасть можливість громадянам повноцінно реалізувати право на передвиборну агітацію<sup>1</sup>. При цьому ми маємо розуміти, що право громадян виступати проти представлених на виборах політичних програм та позицій і доводити свій протест не тільки словами, але і через певні наочні матеріали повинно мати обмежений характер<sup>2</sup>. Із цього приводу можна згадати хрестоматійне рішення Європейського суду з прав людини, винесене у справі «Буман проти Сполученого Королівства» (*Bowman v. the United Kingdom*), постанова від 19 лютого 1998 р. (скарга № 24839/94).

---

<sup>1</sup> Див.: Пылин, В. В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления России [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Пылин ; С.-Петерб. гуманитар. ун-т профсоюзов. – СПб., 1999. – С. 27.

<sup>2</sup> Див.: Голованов, Д. Агитация «против всех» [Текст] / Д. Голованов // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии : дайджест офиц. материалов и период. печати. – 2006. – № 1. – С. 107.

Подібні прецеденти Євросуду дають нам підстави стверджувати, що під час виборів у громадян існує право не тільки отримувати об'єктивну інформацію про суб'єктів виборчого процесу, але і самотійно поширювати інформацію про них. При цьому вкрай важливо, що такі можливості з точки зору їх фінансування мали обмежений характер, а за своїм змістом у жодному разі не перетворювались на агітацію за конкретного кандидата чи партію. Особливої актуальності гарантування таких можливостей набувають у зв'язку із ліквідацією на виборах народних депутатів України і виборах Президента України графи «проти всіх» в бюлетенях для голосування.

У процесі голосування, підрахунку голосів виборців, встановлення результатів виборів і їх опублікування громадяни виступають перш за все як виборці. Законодавцем встановлюються гарантії щодо виборців з фізичними вадами та виборцям із поганим станом здоров'я. Виборець, який унаслідок фізичних вад не може самотійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця, крім члена виборчої комісії, кандидата у депутати, його довіреної особи, уповноваженої особи партії, офіційного спостерігача. Такі ж гарантії передбачаються і у разі, якщо виборець через фізичні вади не може самотійно опустити виборчий бюлетень до виборчої скриньки. Виборцю, який внесений до списку виборців на виборчій дільниці, але за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатний пересуватися самотійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем перебування цього виборця.

Крім того, громадянин України може бути призначений представником політичної партії у ЦВК, уповноваженою особою партії в багатомандатному виборчому окрузі, довіреною особою кандидата в одномандатному виборчому окрузі.

Громадянин-виборець, чиї особисті виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі, у тому числі на участь у роботі виборчої комісії чи на здійснення спостереження, порушено рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження, може звернутися до виборчої комісії зі скаргою, що стосується виборчого процесу. Відповідно до ст. 172 КАС України громадянин має

право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій за умов, які вказані вище.

Щодо особливостей реалізації пасивного виборчого права, то його наявність пов'язана з існуванням більш жорстких законодавчих умов (так званих виборчих цензів) порівняно з активним виборчим правом. Адже депутат — це не просто представник, а «людина, яка всією своєю особистістю представляє тих, хто її послав до законодавчого органу»<sup>1</sup>. Цю думку вдало роз'яснив А. Бівен: «Представник-особистість — це індивід, що діятиме в цій ситуації здебільшого так само, як ті, кого він представляє, діяли б у цій ситуації. Отже, він повинен бути таким, як вони... Вибори — це тільки один елемент представництва. Вибори стають повним представництвом тільки тоді, коли обраний розмовляє зі справжнім акцентом тих, хто обрав його... Він повинен поділяти його цінності, тобто добре знати реалії їхнього життя»<sup>2</sup>.

До таких законодавчо встановлених особливостей належать:

1) наявність у громадянина активного виборчого права, перш за все необхідно бути дієздатним;

2) громадянство — претенденти на всі виборні посади мають бути громадянами України. У той же час у практиці проведення виборчих процесів виникають ситуації, коли особа, обрана до представницького органу влади, одночасно з громадянством України має громадянство іншої держави. Як зазначає экс-голова Центровиборчкому (1997–2004) М. Рябець: «На жаль, сьогодні у Верховній Раді сидить, думаю, більше півсотні депутатів, у яких “в засіках” є по кілька паспортів іноземних держав. Думаю, що багато хто із нашого парламенту міг би переміститися, наприклад, у Кнесет. Хоча, якщо ви поцікавитесь у Ізраїлю, чи є той чи інший депутат громадянином цієї країни, відповіді не буде. Ізраїль не видає своїх громадян. І, на жаль, приховане подвійне громадянство — це не сучасна новація. Це мало місце ще в ті часи, коли я був головою ЦВК»<sup>3</sup>. Так само за словами глави

<sup>1</sup> Див.: Арбаластер, Е. Ключові ідеї демократії [Текст] / Е. Арбаластер // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 57–58.

<sup>2</sup> Bevan, A. In Place of Fear [Текст] / A. Bevan. – London: Quartet Books, 1978. – S. 35.

<sup>3</sup> Экс-голова ЦВК: Більше півсотні депутатів Верховної Ради мають подвійне громадянство [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/862030-eks-golova-tsvk-bilshe-pivstotni-deputativ-verhovnoji-radi-mayut-podviyne-gromadyanstvo.html>.

фракції «Свобода» Олега Тягнибока у Верховній Раді України близько 20 депутатів нинішньої Верховної Ради є не тільки громадянами України, а й громадянами інших країн<sup>1</sup>. Чому так відбувається? Річ у тім, що офіційні державні інституції не вбачають в цьому порушення юридичних норм. Так, на думку голови Центральної виборчої комісії М. Охендовського, «Подвійне громадянство в Україні не заборонено, і особа, яка має паспорт ще якоїсь держави, поряд із паспортом України, може балотуватися на виборах народних депутатів України»<sup>2</sup>.

Для унеможливлення таких випадків парламентом України ухвалювався законопроект, яким заборонялося й практично унеможлилювалося перебування на посадах в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та обиратися депутатом, сільським, селищним, міським головою громадянам України, які одночасно з громадянством України перебувають у громадянстві (підданстві) іншої держави<sup>3</sup>. Водночас цей законопроект так і не отримав силу закону, оскільки Президент України застосував до нього право вето.

Варто також зазначити, що історія виборчих процесів України знає й випадки, коли на виборах перемагав громадянин іноземної держави, не маючи українського громадянства взагалі. Так, у 2010 р. мером Могилів-Подільського Вінницької області мало не став громадянин Молдови кандидат від Партії регіонів Петро Бровко. Кандидат в мери завідомо подав у Могилів-Подільську ТВК неправдиву інформацію, вказавши у своїх автобіографічних даних українське громадянство. Натомість у 1994 р. Петро Бровко отримав громадянство Молдови. 10 листопада 2010 р. Вінницький окружний адміністративний суд скасував рішення міськвиборчкому про визнання

<sup>1</sup> 20 депутатів мають подвійне громадянство – Тягнибок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/5/6984851/>.

<sup>2</sup> Людина, що має паспорт ще якоїсь держави, поряд із паспортом України, може балотуватися на виборах народних депутатів України, пояснив Охендовський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/golova-cvk-royasniv-scho-podviyne-gromadyanstvo-dozvolyaє-balotuvatisya-v-deputati-131411\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/golova-cvk-royasniv-scho-podviyne-gromadyanstvo-dozvolyaє-balotuvatisya-v-deputati-131411_.html).

<sup>3</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства №9728-1 від 01.02.2012 року, внесеного Кабінетом Міністрів України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=42418](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42418).

переможцем виборів мера Могилів-Подільського громадянина Молдови Петра Бровка<sup>1</sup>;

3) більш підвищений вік виникнення цього права у громадянина (депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України; народним депутатом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року; Президентом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років);

4) вимога осілості, необхідність безперервного проживання на території України протягом певної кількості років (для депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим — останні п'ять років; для народного депутата України — останні п'ять років; для Президента України — останні десять років);

5) не мати не погашену або не зняту судимість за умисний злочин (так званий «моральний ценз») (ст. 76 Конституції України). Венеціанська комісія вважає, що обмеження права балотуватися для будь-якого визнаного винним у скоєнні умисного злочину, незалежно від тяжкості скоєного злочину таким, що суперечить зобов'язанням у рамках ОБСЄ, численним рекомендаціям ОБСЄ/БДПЛ і Венеціанської комісії у виборчій сфері, належній практиці та іншим міжнародним стандартам. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ знають про існування відповідного обмеження у ст. 76 Конституції України та сподіваються, що відповідне питання буде розглянуте при внесенні змін до Конституції<sup>2</sup>;

б) умовно таку вимогу можна назвати ценз освіти — володіння державною мовою. Така вимога поширюється тільки на кандидатів у Президенти України. Хоча в літературі пропонується поширити таку вимогу і на народних депутатів України<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Мером Могилів-Подільського мало не став громадянин Молдови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vsim.ua/Polityka/merom-mogiliv-podilskogo-malo-neverstav-gromadyanin-moldovi-10186432.html>.

<sup>2</sup> Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» [Текст] // Вибори та демократія. – 2011. – №4. – С. 64.

<sup>3</sup> Див.: Ткаченко, С. В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин [Текст] : монографія / С. В. Ткаченко. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 153–178.