

## ПРАВОВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ЧИ ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

**Скочиляс-Павлів Ольга Василівна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»**

**ORCID 0000-0001-6737-7628**

**УДК 342.9:342.8**

В статті аналізуються теоретико-правові основи правоотношений, зв'язаних з виборчим процесом або процесом референдуму як ключової категорії виборчих спорів. Констатовано, що виборчі відносини регулюються, зокрема, нормами конституційного права, однак в межах створення умов для вільного і свідомого волевиявлення громадян не тільки конституційно-правового закріплення принципів вільних і чесних виборів. Для забезпечення ідей вільного і демократичного волевиявлення необхідно посилити і удосконалити заходи адміністративно-правового регулювання. В цьому аспекті важливі передбачення Кодексу адміністративного судопроцесу України, адже саме в цьому нормативно-правовому акті знайдено відображення судової процедури захисту порушених виборчих прав шляхом розгляду справ стосовно правоотношений, зв'язаних з виборчим процесом або процесом референдуму. Зазначено, що оскільки виборчі спори розглядаються науковцями як правоотношения, характеризуються суперечностями між суб'єктами виборчого процесу в час підготовки, проведення, встановлення і офіційного оголошення результатів виборів, то виборчі відносини є ключовими при визначенні поняття виборчого спору. Предложено визначення поняття «правоотношения, зв'язані з виборчим процесом або процесом референдуму».

*Ключевые слова: административное судопроизводство, публично-правовые споры, избирательные правоотношения, избирательный процесс, процесс референдума.*

### Постановка проблеми

Безумовно, правовідносини займають центральне місце в механізмі правового регулювання виборів. Саме через них приписи виборчого законодавства отримують конкретне соціальне наповнення і реалізуються в поведінці учасників виборчого процесу.

Слід зауважити, що правовідносини як юридична категорія отримали ґрунтовне висвітлення в юридичній літературі, проте, увага дослідників виборчого права і законодавства сконцентрована переважно на природі виборчого права, внутрішній будові виборчого законодавства, суб'єктах виборчого процесу та гарантіях їх прав. Щодо виборчих правовідносин, то вони, як правило, залишаються поза увагою. Їх дослідження є важливим і з огляду на те, що виборчі спори, які розглядаються у порядку адміністративного судочинства і являються важливим елементом демократичності суспільства, розглядаються вченими як правовідносини, що характеризуються суперечностями між суб'єктами виборчого процесу під час підготовки, проведення, встановлення та офіційного оголошення результатів виборів.

Саме тому метою цієї статті є дослідження поняття правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом або процесом референдуму.

**Аналіз досліджень проблеми**

Питання окремих напрямів дослідження правового регулювання виборчих відносин вивчали такі науковці, як В. Авер'янов, М. Афанасьєв, Ю. Битяк, Н. Богданова, Ю. Веденєєв, В. Гаращук, Ю. Дмитрієв, Є. Додін, Ю. Ключковський, С. Князєв, М. Ковальов, О. Ковальк, О. Копиленко, В. Кравченко, О. Лавринович, С. Лінецький, О. Лещенко, О. Лукашев, Р. Максакова, В. Погорілко, С. Рябов, А. Селіванов, С. Серьогін, В. Співак, М. Ставнічук.

**Виклад основного матеріалу**

Виборчі відносини регулюються, перш за все, нормами конституційного права, проте, в рамках створення умов для вільного і свідомого волевиявлення громадян недостатньо лише конституційно-правового закріплення принципів вільних і чесних виборів, адже дані процеси вимагають детального правового регулювання процедур прозорого ведення виборчої кампанії, визначення статусу суб'єктів виборчого процесу, їхніх прав і обов'язків, визначення результатів виборів тощо [1, с. 1]. Задля забезпечення ідей вільного та демократичного волевиявлення необхідно посилити та вдосконалити заходи адміністративно-правового регулювання. Перевага адміністративно-правового регулювання виборчих відносин полягає у широкому спектрі юридичних засобів адміністративно-правового характеру, що лежить в його основі. До них варто віднести індивідуальні адміністративно-правові акти, юридичні факти, адміністративні правовідносини, адміністративно-правові заходи захисту, заходи адміністративної та дисциплінарної юридичної відповідальності, розгляд виборчих спорів адміністративними судами тощо.

За своєю природою виборчий процес є динамічним, йому властива стадійність, послідовність етапів, під час яких виникає величезна кількість правовідносин, які і виступають тією необхідною умовою втілення юридичних норм у життя. Саме за допомогою правовідносин вимоги юридичних норм втілюються в поведінці людей. Норма права, як слушно відзначав А.Б. Венгеро, живе, реалізується у правовідносинах, які і

є в цьому сенсі результатом дії норми [2, с. 457].

Зміст виборчих відносин становить суспільні відносини з організації та проведення виборів, тобто передачу публічної влади від її носія (народу) виборним державним і муніципальним органам, їх посадовим особам, а також проведення інших виборчих дій. Держава регулює дані відносини, приймаючи нормативно-правові акти (конституційні, адміністративні та кримінальні норми) та забезпечуючи їх виконання засобами державного примусу. Регулювання виборчих відносин виступає тут однією з важливих функцій держави в умовах здійснення демократичних перетворень.

Адміністративно-правове забезпечення державного регулювання виборчих відносин здійснюється за допомогою Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, указів Президента України, постанов та протокольних рішень Центральної виборчої комісії та інших галузевих підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюються певні етапи і процедури виборчого процесу, що утворюють систему, спрямовану на запобігання фальсифікаціям під час виборчого процесу, сприяння запобігання проявам корупції з метою забезпечення ефективного використання державних коштів. Ефективне адміністративно-правове регулювання виборчого процесу можливе тільки у випадку, коли ефективно функціонують всі окреслені складові частини [3, с. 155].

Окремо необхідно виділити Кодекс адміністративного судочинства України, адже, саме в цьому нормативно-правовому акті знайшла відображення судова процедура захисту порушених виборчих прав шляхом розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. Зважаючи на значущість сфери виборчих правовідносин для кожного громадянина зокрема і держави загалом, законодавець відійшовши від загального правила адміністративного судочинства щодо суб'єктного складу публічно-правових спорів (людина-суб'єкт владних повноважень), передбачив можливість оскарження у ви-

борчих спорах не лише рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, але й інших невлadних суб'єктів (засоби масової інформації, інформаційні агентства, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, виборчий блок та інші).

Отже, виборчі правовідносини є універсальним засобом забезпечення стійкого зв'язку законодавства про вибори з виборчою практикою, служать єдиним способом накладення модельної організації виборів, закріпленої в нормах виборчого права, на реальні соціальні процеси [4, с. 61].

Правовідносини щодо реалізації безпосереднього народовладдя є частиною суспільних відносин, які складаються у зв'язку із здійсненням закріпленого у ст. 38 Конституції України права громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також на участь у референдумі. Однак не всі відносини, що виникають, наприклад, під час виборчого процесу, підлягають правовому регулюванню. Так, під час виборчої кампанії політичні партії як одні з головних інститутів громадянського суспільства самостійно визначають процедуру висунення кандидатів у депутати представницьких органів для формування майбутніх списків виборчих об'єднань або ж кандидатів на посаду глави держави. Як зазначається у Доповіді про участь політичних партій у виборах, ухваленої Радою з демократичних виборів на 16 засіданні (Венеція, 16 березня 2006 р.) та Венеціанською комісією на 67 пленарній сесії (Венеція, 9-10 червня 2006 р.), партії – специфічний вид об'єднання, їх статус гарантований правом свободи об'єднань, і вони можуть зазнавати лише обмежень, встановлених законом. Таким чином, внутрішні партійні процедури для прийняття рішень повинні бути визначені за принципом самоврядування, і у багатьох країнах ці норми виписані лише у партійних статутах. Проте їх важливість для функціонування всієї системи передбачає, що Конституція або закон може встановити певні норми, які зазвичай вимагають від партій дотримуватися демократичних принципів у своїй внутрішній організації та діяльності [4, с. 62].

Перед висуненням кандидатів у парламентарії або ж кандидатів у президенти партія може проводити праймеріз, тобто попереднє голосування з метою виявлення громадян, що користуються найбільшою підтримкою членів партії, порядок проведення яких регулюється внутрішніми документами об'єднання. Наприклад, праймеріз проводять демократична та республіканська партії напередодні висунення свого кандидата на виборах Президента США. В доволі цікавий та неоднозначний приклад виборчих відносин наводить В. С. Матейкович. На його думку, виборчі відносини виникають навіть у найбільш автономному від державного втручання сегменті громадянського суспільства – сім'ї. В основному вони не потребують правового врегулювання. Наприклад, члени родини можуть обговорювати свої переваги на майбутніх виборах, можуть домовитися про підтримку одних і тих же кандидатів. Батьки нерідко приходять на виборчі дільниці з малолітніми дітьми і, заповнивши бюлетень, передають його дитині, щоб вона опустила його в ящик для голосування [5, с. 45].

Зауважимо, що більшість авторів визначають виборчі та референдні відносини через загальні ознаки правових відносин, а саме: по-перше, як особливий вид соціального зв'язку; по-друге, ці відносини врегульовані нормами права; по-третє, змістом такого зв'язку є взаємні права та обов'язки їх учасників.

Вчений В. Н. Белоновський дає комплексне визначення: виборчі відносини є тими ж конституційними відносинами, але в рамках однорідної конституційної галузевої сфери відносин регулюють здійснення виборчих прав громадян, передачу публічної влади від її носія (народу) виборним державним і муніципальним органам, їх посадовим особам і тим самим опосередковують повсякденну практичну реалізацію конституційного права громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиваючи і доповнюючи конституційно-правові відносини як у процесі організації та проведення виборів, так і в міжвиборчий період [6, с. 295].

Натомість вчений В. В. Пилін зазначає, що виборчі правовідносини – це суспільні відносини, які регулюються нормами виборчого права, що виникають, змінюються і припиняються при настанні юридичних фактів, тобто певних обставин, ситуацій, подій і умов, з якими законодавство пов'язує ці відносини, у процесі підготовки і здійснення виборів, відкликання виборної особи або розпуску виборного органу. Щодо референдних правовідносин, то вчений визначає їх як суспільні відносини, які регулюються нормами референдного права, що виникають, змінюються і припиняються при настанні юридичних фактів, з якими законодавство пов'язує ці відносини, у процесі підготовки і проведення референдуму [7, с. 19].

По-іншому визначають референдні відносини В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко, а саме як вид конституційно-правових відносин, що виникають, змінюються і припиняються між суб'єктами референдного права у зв'язку з реалізацією права громадян на референдуми у формі ініціювання, організації та проведення і реалізації рішень референдуму [8, с. 32].

Вчений О.С. Бакумов зазначає, що при розгляді природи виборчих, референдних та інших відносин у сфері реалізації інших форм безпосередньої демократії слід виходити з такого:

1. І референдним, і виборчим відносинам притаманні такі ж ознаки, як і правовідносинам. Вони передбачені правовою нормою, включають психологічно-вольовий елемент, виникають на основі юридичного факту, виражають існування юридичного зв'язку між суб'єктами права обирати та бути обраним або право на участь у референдумі, який характеризується наявністю прав і обов'язків, передбачених нормою права; вони гарантуються державою і охороняються примусовою силою компетентних органів.

2. Виборчі та референдні відносини належать до конституційно-правових відносин, тому що входять до складу предмета регулювання галузі конституційного права. При цьому сукупність конституційно-правових норм, що регулюють відносини в галузі виборів та виборчого процесу, становить інститут конституційного права – виборче

право; сукупність норм, що регулюють референдні відносини – інститут референдного права. У цілому вони входять до групи конституційно-правових відносин, пов'язаних із реалізацією форм безпосередньої демократії [4, с. 64-65].

Як наголошують Ю. А. Дмитрієв та В. Б. Ізраєлян, саме в конституційно-правових відносинах, які опосередковують виборчі права громадян та кореспондуючі їм обов'язки держави, полягає соціально-політичний сенс усіх виборчих правовідносин, які є необхідною умовою для практичної реалізації виборчих прав у повсякденній діяльності громадян та інших учасників виборів [9, с. 165].

Саме тому виборчі та референдні правовідносини як частина однорідної сфери конституційних відносин мають всі ознаки конституційних відносин, хоча в межах їх характеристики як інституту мають і відмінні ознаки. Так, конституційні правовідносини прийнято поділяти на загальні (з абстрактним, узагальненим змістом та суб'єктами) і конкретні (з чітко визначеним змістом та суб'єктами). Однаково такий розподіл може бути застосовано до виборчих правовідносин.

Як зазначають Ю. М. Годика та О. Ю. Тодика, багатьом конституційним правовідносинам притаманний найвищий рівень узагальнення і найбільш абстрактна форма взаємодії суб'єктів цих відносин. Така взаємодія має загальний, а не строго індивідуалізований характер, у ній немає (хоча б на одній із сторін) заздалегідь визначених суб'єктів. Це важлива специфіка конституційно-правових зв'язків [10, с. 68]. «Реалізація спільних конституційних принципів, основних прав і обов'язків громадян у вимірній поведінці відповідних суб'єктів не завжди вимагає виникнення конкретних правовідносин, хоча і відбувається у правовій формі, в межах існуючого правопорядку» [11, с. 114]. Конкретні правовідносини не відображають повною мірою специфіку правовідносин, які складаються в такій галузі права, як конституційне.

До загальних виборчих правовідносин слід віднести відносини між народом і державою, що виникають з констатації належ-

ності всієї повноти державної влади народу й обов'язку держави проводити демократичні вільні вибори як вищої форми безпосереднього народовладдя і для визначення представників, які від імені народу будуть здійснювати цю владу. Зокрема, проголошена Конституцією України ознака нашої держави як демократичної держави (ст. 1) та встановлене ст. 5 Основного Закону положення, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, породжує загальні конституційні правовідносини з реалізації форм безпосередньої демократії, в яких беруть участь усі політично дієздатні громадяни України, а державні органи і посадові особи зобов'язані забезпечувати вказану якість влади народу.

На основі загальних конституційних правовідносин виникають конкретні правовідносини із здійснення виборчих, референдних та інших прав шляхом участі у відповідних процесах.

У той самий час О. О. Чуб слушно зауважує, що враховуючи специфіку загально-регулятивних правовідносин, правові відносини з участі громадян в управлінні державними справами (до яких належать виборчі права та права на участь у референдумах) можна віднести до них на певних підставах: вони виникають на основі норм Конституції та конституційного законодавства; мають загальний, а не індивідуалізований та деталізований характер; опосередковують найбільш важливі, основоположні відносини; виражають загальний правовий стан (статус) суб'єктів, їх взаємні права і обов'язки, свободу і відповідальність один перед одним і перед державою [12, с. 11].

3. Можна відокремити ознаки, які притаманні виключно відносинам, що регулюються групою норм, які становлять інститут форм безпосередньої демократії.

Специфіка виборчих та референдних правовідносин визначається передусім їх соціально-політичним змістом. Саме через них реалізується передбачена ст. 5 Конституції України влада народу, вищим безпосереднім вираженням якої є референдум і

вільні вибори. Як вдало вказує Ю. А. Веденєєв, юридично забезпечуючи практичну участь громадян у трансформації влади народу в державну і муніципальну владу за допомогою демократичних виборів, виборчі правовідносини фактично опосередковують відтворення влади, виступаючи найважливішим елементом юридичних засад формування та функціонування всіх інститутів системи представницької демократії [13, с. 78].

Правовідносини у сфері реалізації форм безпосереднього народовладдя опосередковують практичну реалізацію конституційного права громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також права на участь у всеукраїнському та місцевому референдумах. Саме в рамках виборчих правовідносин створюються передумови для здійснення виборчих прав громадян і відбувається передача публічної влади від її носія і єдиного джерела виборним державним і муніципальним органам, їх посадовим особам, а в рамках референдних відносин – приймаються від імені народу або територіальної громади рішення з найважливіших питань державного або місцевого значення.

Наступною особливістю і виборчих, і референдних правовідносин є те, що у їх системі переважають процесуальні відносини. Незважаючи на те, що процесуальні відносини похідні від матеріальних, вони займають домінуюче положення в загальній системі виборчих та референдних правовідносин. Обумовлено це тим, що матеріальних відносин не може бути без їх опосередкування відповідними процесуальними формами організації та проведення виборів і референдумів. Перевага процесуальних відносин над матеріальними спостерігається на всіх етапах виборчого та референдного процесів. При цьому одному матеріальному зв'язку може відповідати значна кількість виборчих або референдних процедур. Наприклад, матеріальним виборчим відносинам, які пов'язані із правом громадянина бути обраним до органів державної влади, кореспондуються процесуальні виборчі правовідносини, що опосередковують порядок висунення кандидатів, умови їх реєстрації, порядок проведення передвиборної агіта-

ції, порядок фінансування виборчої кампанії, порядок голосування та встановлення результатів виборів тощо.

Таким чином, правовідносини у сфері реалізації форм безпосередньої демократії – це особливий вид конституційних правовідносин, які опосередковують реалізацію його учасниками суб'єктивних виборчих, референдних та інших прав і виконання юридичних обов'язків щодо організації та проведення форм безпосередньої демократії засобом забезпечення стійкого зв'язку законодавства про вибори з виборчою практикою, служать єдиним способом накладення модельної організації виборів, закріпленої в нормах виборчого права, на реальні соціальні процеси [4, с. 169].

Характеризуючи виборчий спір як правовідношення, О.Д. Лещенко, наголошує, що виборчим правовідносинам аргіогі притаманні риси конституційних відносин. Для них характерні не тільки загальні ознаками, які притаманні будь-яким правовідносинам, але й спеціальні, такі як: вони виникають на основі норм виборчого права, саме через них приписи виборчого законодавства отримують конкретне соціальне наповнення, відбуваються під час виборчого процесу в країні, характеризуються рівністю становища їх учасників. Саме тому виборчі правовідносини є ключовими при визначенні поняття виборчого спору [14, с. 48].

### **Висновки**

Детально дослідивши погляди вчених на розуміння правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, вважаємо, що правовідносини, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму складаються із суб'єкта, об'єкта й змісту та являють собою такі процесуальні відносини, які виникають під час організації та проведення виборів та референдуму, а також проведення інших виборчих дій та виступають ключовою категорією виборчих спорів.

### **Література**

1. Радченко Є.В. *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний*

*досвід та шляхи реформування*. Київ: Факт, 2003. 258 с.

2. Венгеров А.Б. *Теория государства и права: учебник для юридических вузов*. Москва: Омега-Л, 2004. 608 с.

3. Олійник О.В. Поняття виборчих відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Право і суспільство*. № 3. 2017. С. 153–158.

4. Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації: *монографія*. Харків: Право, 2015. 248 с.

5. Матейкович М. С. Избирательное право и избирательный процесс: учеб. пособие. Москва: Норма: Инфра-М, 2010. 288 с.

6. Белоновский В. Н. Электоральное право Российской Федерации; Рос. гос. гуманитар. ун-т. Москва: РГГУ, 2010. 342 с.

7. Пылин В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: учеб.-практ. пособие. СПб: Юрид. центр Пресе, 2003. 561 с.

8. Погорілко В. Ф. Референдне право України: навч. посіб. Київ: Ліра-К, 2009. 366 с.

9. Дмитриев Ю. А., Исраелян В. Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов н/д: Феникс, 2004. 858 с.

10. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционное право Украины: учеб. пособие. Харьков: Райдер, 2003. 345 с.

11. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения: учеб. пособие для вузов. Москва: Закон и право: ЮНИТИ, 1997. 159 с.

12. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: *монографія*. Харків: Одіссей, 2005. 232 с.

13. Веденеев Ю. А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования. *Вестн. Центр. избират. комис. Рос. Федерации*. 1997. № 2. С. 78-87.

14. Лещенко О. Д. *Виборчі спори в Україні: конституційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02*. Одеса, 2020. 209 с.

**АНОТАЦІЯ**

У статті аналізуються теоретико-правові засади правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму як ключової категорії виборчих спорів. Констатовано, що виборчі відносини регулюються, перш за все, нормами конституційного права, проте в рамках створення умов для вільного і свідомого волевиявлення громадян недостатньо лише конституційно-правового закріплення принципів вільних і чесних виборів. Задля забезпечення ідей вільного та демократичного волевиявлення необхідно посилити та вдосконалити заходи адміністративно-правового регулювання. В цьому аспекті важливими є приписи Кодексу адміністративного судочинства України, адже, саме в цьому нормативно-правовому акті знайшла відображення судова процедура захисту порушених виборчих прав шляхом розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. Наголошено, що оскільки виборчі спори розглядаються вченими як правовідносини, що характеризуються суперечностями між суб'єктами виборчого процесу під час підготовки, проведення, встановлення та офіційного оголошення результатів виборів, то виборчі правовідносини є ключовими при визначенні поняття виборчого спору. Запропонована дефініція поняття «правовідносини, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму».

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічно-правові спори, виборчі правовідносини, виборчий процес, процес референдуму.

**SUMMARY**

The article analyzes the theoretical and legal foundations of legal relations related to the election process or the referendum process as a key category of election disputes. It is stated that electoral relations are regulated, first of all, by the norms of constitutional law, but within the framework of creating conditions for free and conscious expression of the will of citizens, only the constitutional and legal consolidation of the principles of free and fair elections is not enough. In order to ensure the ideas of free and democratic expression of will, it is necessary to strengthen and improve measures of administrative and legal regulation. In this aspect, the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine are important, because it is in this legal act that the judicial procedure of protection of violated electoral rights is reflected by considering cases concerning legal relations related to the election or referendum process. It is emphasized that since election disputes are considered by scholars as legal relations characterized by contradictions between the subjects of the electoral process during the preparation, conduct, establishment and official announcement of election results, electoral legal relations are key in defining the concept of electoral dispute. The definition of «legal relations related to the election process or referendum process» is proposed.

Key words: administrative proceedings, public law disputes, electoral legal relations, election process, referendum process.