

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ

КАЛЬНИК Валерій Валерійович - здобувач кафедри адміністративного права Інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 342.9:351.7

В данной статье исследуются отдельные аспекты административной ответственности за нарушение избирательных прав, определяются особенности этой ответственности для физических и юридических лиц - участников избирательного процесса.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, виборчі права, суб'єкти правопорушення, посадові особи.

Актуальність дослідження особливостей адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав зумовлюється тим, що Україна знаходиться на шляху побудови демократичної правової держави і особливо значення набуває реалізація громадянами своїх конституційних прав обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Значне місце у системі публічно-правового забезпечення виборчих прав громадян належить саме нормам адміністративного права, оскільки порушення цих прав ставить під сумнів легітимність публічної влади в Україні. Тому дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав громадян України набуває особливої актуальності.

Значний вплив на визначення сутності адміністративної відповідальності мали праці, в яких досліджувалися загальнотеоретичні питання щодо дослідження поняття та ознак юридичної відповідальності С.С. Алексєєва, О.Е. Лейста, І.С. Самощенко, О.С. Йоффе, М.Д. Шаргородського, С.Н. Братуся, В.М. Горшеньова та ін. Пи-

тання адміністративної відповідальності в сфері виборчого права досліджувалися О.Л. Копиленком, І.О. Луговим, О.В. Марченко та деякими іншими науковцями, однак питання адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав майже не розглядалося.

Метою статті є дослідження окремих теоретичних та практичних аспектів адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав в Україні.

Перш ніж розглядати питання адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав, на нашу думку слід звернутися до теоретичних проблем адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Значення відповідальності органу виконавчої влади для забезпечення правомірності його діяльності вже давно підкреслюється у літературі, але останнім часом інститут відповідальності став розглядатися не тільки як стримуючий, забезпечувальний фактор діяльності органів виконавчої влади, але й як основна засада їх функціонування [1].

Концепція адміністративної реформи в Україні зазначає, що реформування організаційних структур виконавчої влади має ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципів засадах її функціонування у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення має, зокрема, відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені [2, с. 8].

У юридичній літературі, присвяченій вивченню особливостей юридичної відповідальності у сфері управління, остання розглядається, в першу чергу, саме як іманентна, атрибутивна властивість обов'язку і одночасно характеризується як стан примушення до виконання обов'язку. Іншими словами, в саме поняття обов'язку відповідальність входить через примус, без якого не може бути відповідальності і не може бути виконання обов'язку, якщо немає його добровільного виконання [3, с. 91].

Необхідно зазначити, що при визначенні сутності адміністративної відповідальності серед науковців відсутній єдиний погляд на цю проблему. С.С. Алексєєв визначає, що юридична відповідальність – це обов'язок особи зазнавати заходів державно-примусового впливу за вчинене правопорушення у формі втрат особистого, організаційного або майнового порядку [4, с. 245].

Натомість, А.Т. Комзюк визначає адміністративну відповідальність як застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права [5, с. 7].

На думку інших авторів адміністративна відповідальність у вузькому розумінні означає застосування, реалізацію адміністративного стягнення. На нашу думку такий підхід є об'єктивним. Це обов'язок особи відповідати перед державою в особі її органу за вчинене протиправне діяння у межах встановленого законом стягнення. Адміністративна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних осіб шляхом установлення відповідних правил, заборон і адекватних їх порушенням санкцій відносно порушників. Адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, оскільки є різновидом останньої [6, с. 7].

Існує багато різних підходів до визначення поняття адміністративної відповідальності. Однак, КУпАП не закріплює жодного

поняття адміністративної відповідальності у вигляді конкретного визначення, хоча використовує його, взявши за основу дві ознаки: адміністративне правопорушення та адміністративне стягнення.

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що адміністративна відповідальність є цілком автономним видом заходів адміністративного примусу поряд із заходами адміністративного попередження та адміністративного припинення [7, с. 191-198].

Таким чином, адміністративну відповідальність необхідно пов'язувати із застосуванням заходів державного примусу і розглядати як специфічну реакцію держави на адміністративний проступок, яка полягає у застосуванні щодо винної особи заходів впливу, передбачених санкціями відповідних адміністративно-деліктних норм.

Таке застосування заходів адміністративної відповідальності для правопорушника має обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, яких він повинен зазнати і фактично зазнає. Таким чином, правопорушник «... відповідає перед державою за неправомірну поведінку» [8, с. 78].

Відповідно до КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи. Однак на законодавчому рівні встановлено адміністративну відповідальність і юридичних осіб. Є всі підстави стверджувати про адміністративну відповідальність юридичних осіб, як про самостійний вид адміністративної відповідальності. Він тісно переплітається з адміністративною відповідальністю фізичних осіб. Так, у разі скоєння правопорушення юридичною особою можливі три види правових наслідків: притягнення до відповідальності посадової особи – як за порушення митних правил; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної, і посадової осіб – як у разі скоєння порушення у сфері обмеження монополізму; притягнення до відповідальності лише юридичної особи – як у випадку порушення правил містобудування [9].

Це зумовлено переважно тим, що в КУпАП юридичні особи не згадуються, окремий кодифікований акт, присвячений цьому питанню, відсутній, а правові норми, які

складають згаданий вид адміністративної відповідальності, не об'єднано в цілісну систему.

Однак ретельний аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що все вищенаведене свідчить не про відсутність адміністративної відповідальності юридичних осіб, а навпаки, про те, що інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб перебуває у процесі становлення. Безперечно, він ще остаточно не оформився й містить багато суперечностей і прогалин, однак заперечувати його існування немає жодних підстав. Останнім часом особливо гостро стояла проблема майже повної відсутності правового регулювання загальних питань і принципів цього виду відповідальності [9].

Останнім часом в Україні була прийнята низка законів, якими фактично передбачено адміністративну відповідальність юридичних осіб. Наприклад, такі норми містять Закони України «Про друковані засоби масової інформації», «Про політичні партії в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про телебачення і радіомовлення» та ін. У них маються посилання на відповідальність редакцій, засновників, видавців, політичних партій, об'єднань громадян за порушення законодавства (тобто колективних членів – юридичних осіб).

Отже, слід зазначити, що проблеми адміністративної відповідальності потребують окремого наукового пошуку, що не є предметом нашого дослідження. Тому в нашому дослідженні варто здійснити науковий аналіз адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав у виборчому процесі.

Загальновизнано, що до основних гарантій здійснення виборчих прав громадян належать законодавчо закріплені механізми їх здійснення. Серед них значне місце займають заходи адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення виборчого законодавства.

Адміністративна відповідальність за порушення виборчих прав громадян характеризується такими рисами: по-перше, це державний примус, оскільки реалізація владних повноважень здійснюється через органи державної влади та суд; по-друге, це пра-

вовий примус, що базується на принципах законності і справедливості і безпосередньо передбачений нормою адміністративного права, яка визначає обсяг, межі, підстави адміністративної відповідальності, зміст і процесуальні форми реалізації адміністративних стягнень за порушення виборчого законодавства; по-третє, адміністративна відповідальність спричиняє настання несприятливих наслідків для правопорушника – позбавлення чи обмеження його прав; по-четверте, у заходах адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав громадян міститься підсумкова негативна правова оцінка і діяння, і порушника від імені держави, яка конкретизується у правозастосовних актах компетентних органів, що застосовують адміністративні стягнення; по-п'яте, адміністративна відповідальність за порушення законодавства про вибори є наслідком правопорушення, тобто це ретроспективна відповідальність, на відміну від так званої позитивної відповідальності, що розуміється як відповідальність за доручену справу, виконання поставленого завдання, коли вона збігається з поняттям правового обов'язку: по-шосте, така відповідальність настає за наявності вини правопорушника [10, с. 39-40].

Зазначимо, що від інших видів відповідальності адміністративна відповідальність відрізняється тим, що об'єктом охорони виступають суспільні відносини, які регулюються не лише адміністративним правом, а й іншими галузями права. В даному випадку охоронні правовідносини спрямовані на захист норм конституційного права, що закріплюють виборчі права громадян [10, с. 39-40]. Підставами для застосування заходів адміністративної відповідальності є вчинення учасником виборчого процесу адміністративного правопорушення. Суб'єктом цього виду відповідальності є як фізичні, так і юридичні особи.

Отже, відповідно до Глави 15-А КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення є індивідуальні суб'єкти – фізичні особи. Проте учасниками виборчого процесу є як інди-

відуальні, так і колективні (політичні партії, виборчі блоки політичних партій, ЗМІ тощо) суб'єкти.

Слід також звернути увагу на те, що у главі 15-А КУпАП диференціація суб'єктів відповідальності здійснюється за двома напрямками.

По-перше, це визначення розміру штрафу, який накладається на суб'єкта, залежно від його статусу: 1) громадяни; 2) посадові особи.

Згідно з Законом України «Про державну службу» посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [11, с.142].

По-друге, це визначення спеціальних суб'єктів правопорушення безпосередньо в диспозиції статті. До таких належать: 1) посадові особи; 2) службові особи ЗМІ; 3) власники засобів масової інформації; 4) творчі працівники засобів масової інформації; 5) особа, якій законом заборонено участь у передвиборній агітації; 6) голова виборчої комісії, або особа, яка відповідно до закону, виконує його обов'язки; 7) член виборчої комісії.

Тим не менш, законодавцем у диспозиціях ст. ст. 212-7 – 212-20 КупАП, передбачені юридичні особи як суб'єкти правопорушення: 1) підприємство – розповсюджувач реклами; 2) виборча комісія (слід зауважити, що відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», юридичною особою є тільки окружна виборча комісія; відповідно до Закону України «Про вибори президента України» та Закону України «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів» юридичною особою є тільки територіальна виборча комісія); 3) засіб масової інформації.

Разом з тим відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, несуть лише посадові особи відповідних організацій. У цьому є особливість побудови даних норм [11, с. 144-145].

На нашу думку, питання визначення суб'єктом правопорушення в КУпАП лише індивідуальних суб'єктів, тобто фізичних осіб, є недоліком адміністративного законодавства України. Адже учасниками виборчого процесу є як індивідуальні, так і колективні (політичні партії, блоки, засоби масової інформації, тощо) суб'єкти.

На сьогодні нормативний акт на зразок КУпАП, який би визначав порядок притягнення до адміністративної відповідальності виборчих комісій, відсутній. Адміністративно-процесуальні норми, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені членами виборчих комісій, містяться в інших законах України, але і в них такий порядок або ж взагалі не передбачений, або передбачений лише частково. Тому необхідно наголосити на доцільності прийняття Виборчого кодексу України, який має містити не тільки норми матеріального і процесуального права про адміністративну відповідальність, а також стати єдиним кодифікованим законодавчим актом, який повинен врегульовувати всі питання виборчого процесу, у тому числі визначити підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушенні виборчих прав.

У главі 6 розділу 3 КАС України містяться статті, які визначають особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ, пов'язаних з виборчим процесом. Так, ст. 172 КАС України визначає особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій та їх членів.

Застосування цієї статті має здійснюватися з урахуванням загальних положень КАС та завдань адміністративного судочинства. Відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі й на виконання делегованих повноважень. У цій статті зазначено, що до

АНОТАЦІЯ

В даній статті досліджуються окремі аспекти адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав, визначаються особливості цієї відповідальності для фізичних та юридичних осіб - учасників виборчого процесу

SUMMARY

In this article the separate aspects of administrative responsibility are investigated for violation of the right to vote, the features of this responsibility are determined for physical and legal persons - participants of electoral process.

адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок провадження.

Отже, до адміністративного суду можна оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність уповноважених осіб, які порушують виборчі права учасників виборчого процесу.

Виходячи з вищенаведеного, уявляється, що скарги на дії чи бездіяльність членів окружних та дільничних виборчих комісій адміністративні суди не повинні розглядати в порядку адміністративного судочинства, а мають бути подані до виборчих комісій. І лише бездіяльність чи неналежний розгляд таких скарг може бути предметом судового розгляду в порядку, передбаченому КАС України. Відповідачем у такому разі має бути вже конкретна виборча комісія як суб'єкт владних повноважень.

Вивчення судової практики у справах щодо спорів, пов'язаних з виборчим процесом, надає підстави стверджувати, що попри законодавчі колізії зазначена категорія справ все ж не залишається без їх належного судового розгляду і вирішення.

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо викласти ст. 172 КАС України у такій редакції: «Право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, голів (заступників голів) та секретарів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), члени виборчих комісій (з питань порушення прав члена виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму».

При внесенні такої зміни відповідні норми виборчих законів мають бути також змінені. І, найкраще, щоб з них взагалі були вилучені норми, що регулюють порядок судового оскарження.

Література

1. Бандурка О. О. Організаційно-правовий статус податкової міліції України : монограф. / Бандурка О. О. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 245 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Центр політико-правових реформ, 1998. – 62 с.
3. Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект) / Агеева Е. А. – Л. : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1990. – 144 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / Алексеев С. С. – Т. 2. – М. : Юр. лит., 1982. – 360 с.
5. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посібник / А. Т. Комзюк (заг. ред.), М. І. Городиський (уклад.). – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с.
6. Голосніченко І. П. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків) : навч. посібник / Голосніченко І. П., Золотарьова Н.І., Штанько Д. О. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. – К. : КІВС, 2002. – 141 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С. С. – М. : Юр. лит., 1966. – 186 с.
9. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і фак-ів] / [Битяк Ю. П., Гаращук В.М., Дьяченко О. В. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Відповідальність за порушення законодавства про вибори / за ред. віце-президента АПрН України, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. Л. Копиленка. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 72 с.
11. Луговий І. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : Дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Луговий Ігор Олександрович. – К., 2007. – 226 с.