

*І. В. Тимошенко, ст. викладач кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”,
здобувач відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ТА ЇХ ЧЛЕНІВ ЯК СУБ’ЄКТІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Стаття присвячена розгляду основних проблем правового регулювання статусу виборчих комісій та їх членів як суб’єктів юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України. Підкреслюється відмінність правового статусу Центральної виборчої комісії, окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій та їх членів. Акцентовується увага на можливості застосування юридичної відповідальності одночасно як до колективного суб’єкта (виборчої комісії), так і до індивідуального (члена виборчої комісії). Констатується недостатня розробленість виборчого та суміжного законодавства щодо визначення правового статусу членів дільничних виборчих комісій.

Ключові слова: вибори, виборче право, виборчі комісії, члени виборчих комісій, юридична відповідальність, правовий статус, суб’єкт владних повноважень, суб’єкти юридичної відповідальності.

Постановка проблеми. Конституційно-правова реформа 2004–2007 років призвела не лише до запровадження в Україні нової парламентсько-президентської форми державного правління, а й до реформування національної виборчої системи, що детермінує необхідність дослідження статусу виборчих комісій як спеціальних колегіальних органів взагалі та статусу членів цих виборчих комісій, зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем правового регулювання порядку участі громадян у виборах та організації протидії правопорушенням з боку учасників виборчого процесу присвячено численні наукові праці, серед яких можна назвати роботи К. Афанасьєва, Д. Голосніченка, С. Кальченка, Ю. Ключковського, А. Магери, В. Погорілка, М. Рябця, М. Ставнійчук, Т. Стешенко, О. Сушинського, Ю. Тодики, В. Шаповала та інших.

Невирішені раніше частини проблеми. Організація та результати виборів, що проводились в Україні останнім часом, довели недосконалість механізму правового регулювання реалізації права громадян на участь у формуванні органів державної влади. Особливого значення набуває проблема юридичної відповідальності членів виборчих комісій, які є причетними до порушень виборчого законодавства, та самих комісій, що ускладнюється недосконалістю правової бази з питань визначення правового статусу цих суб’єктів юридичної відповідальності.

Мета статті – аналіз правового статусу виборчих комісій як суб’єктів юридичної відповідальності та членів виборчих комісій, поглиблене вивчення особливостей їх статусів та розкриття основних тенденцій їх розвитку.

Виклад основного матеріалу. Організацією та проведенням виборів в Україні займається трирівнева система виборчих комісій, до якої входять Центральна виборча комісія, окружні/територіальні та дільничні виборчі комісії. Правовою базою їх діяльності виступають закони України “Про Центральну виборчу комісію”, “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” та ін., в яких регламентовані питання формування їх складу, встановлюється коло повноважень, порядок організації роботи виборчої комісії та оформлення прийнятих рішень, підстави припинення діяльності, а також питання статусу окремих членів виборчих комісій.

Не входячи до жодної з гілок державної влади, система виборчих комісій в цілому діє як державно-суспільна структура, вищий рівень якої є органами державної влади (ч. 1 ст. 1 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”, ч. 1 ст. 22 Закону України “Про вибори Президента України”), а інші є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів в Україні та забезпечувати повне й однакове дотримання законодавства України щодо відповідного виборчого процесу, рішення яких є обов’язковими для державних органів, громадських організацій, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб, а також засобів масової інформації (ч. 17 ст. 28 Закону України “Про вибори Президента України”, ч. 14 ст. 33 Закону України “Про вибори народних депутатів України”). Зокрема, М. Ставнійчук, аналізуючи повноваження окружних виборчих комісій, називає їх органами виключної компетенції з організації виборів у межах територіальних виборчих округів [1, с. 15].

Постійно діюча Центральна виборча комісія є органом державної влади, який здатний вирішувати задачі розвитку виборчої системи України, удосконалення законодавства про вибори та референдуми, оволодіння новими прогресивними виборчими технологіями, які сприяють проведенню виборів на рівні міжнародних стандартів у галузі виборчого права. Наділення виборчих комісій чітко окресленим колом повноважень та надання комісіям різного рівня статусу спеціальних колегіальних державних органів є найважливішою умовою реалізації громадянами України їх виборчих прав. Ми зупинимося на окремих проблемних питаннях, що виникають під час аналізу правових положень виборчого законодавства України, і насамперед стосовно правового статусу виборчих комісій та їх членів, які відіграють провідну роль у реалізації виборчих прав громадян і найчастіше припускаються порушень приписів норм виборчого права, а отже, і спробуємо встановити особливості виборчих комісій та їх членів як суб’єктів юридичної відповідальності.

Тягар відповідальності за правильне проведення та ефективну організацію виборів покладається на визначену законом кількість громадян, які, зобов’язуючись додержуватись законодавства про вибори, мають самостійно проводити усі підготовчі процедури та проводити голосування і підбиття результатів на дільниці або в межах округу. Виборча практика останніх кампаній засвідчила наявність серйозної проблеми – невідповідності та некваліфікованості членів виборчих комісій, що в свою чергу призводить до зростання порушень виборчих прав громадян і, навіть, зриву виборів в цілому.

Важливим видається акцентування уваги на таких принципових моментах:

- по-перше, виборчі комісії – це спеціальні колегіальні державні органи, уповноважені організувати підготовку та проведення виборів;
- по-друге, Центральна виборча комісія та територіальні/окружні виборчі комісії мають статус юридичної особи з печаткою із своїм найменуванням, а дільничні виборчі комісії такими не є, вони – суб’єкти відповідного виборчого процесу;
- по-третє, виборчі комісії на своїх засіданнях визначають та призначають голову, заступника та секретаря відповідно до вимог закону, і вказані особи, як правило, уповноважені представляти виборчі комісії по питаннях, що пов’язані з участю виборчих комісій у виборах, у суді, у відносинах із засобами масової інформації та здійснювати інші функції зовнішнього представництва;
- по-четверте, повноваження виборчих комісій (окрім ЦВК) починаються з дня, наступного після дня прийняття рішення про їх утворення, і закінчуються через визначений у законі термін після оприлюднення офіційних результатів виборів;
- по-п’яте, для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень, передбачених законодавством, виборчі комісії можуть залучати відповідних спеціалістів, експертів та технічних працівників;
- по-шосте, рішення виборчої комісії, прийняті в межах її повноважень, є обов’язковими для виконання усіма суб’єктами виборчого процесу, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, а також засобами масової інформації.

Характерним для юридичної відповідальності виборчих комісій є те, що притягнення їх як суб'єктів відповідальності не позбавляє уповноважені органи права притягнення одночасно з колективним суб'єктом і індивідуального, тобто конкретну фізичну особу, в діях котрої є склад правопорушення, за яке законодавством встановлена конкретна відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та ін). Тобто розформування виборчої комісії як санкція за неправомірні дії її членів як організованої спільноти суб'єктів в межах конституційно-правової відповідальності передбачає можливість притягнення до іншої відповідальності визначених її членів, які своїми діями сприяли вчиненню неправомірних дій чи прийняттю незаконного рішення, в результаті яких були порушені виборчі права громадян.

Таким чином, можна виділити певні особливості статусу виборчих комісій як суб'єктів юридичної відповідальності:

- 1) виборчі комісії як суб'єкти виборчого правопорушення, за яке передбачається юридична відповідальність, володіють спеціальним правовим статусом у виборчому процесі – наділені законодавством про вибори особливим обсягом прав і обов'язків, що реалізуються ними у процесі виборчої кампанії;
- 2) деліктоздатність виборчих комісій реалізується у правовідносинах відповідальності за виборчим правом України;
- 3) виборчі комісії поряд з індивідуальними суб'єктами можуть притягуватись до конституційно-правової відповідальності;
- 4) виборчі комісії не є суб'єктами кримінальної відповідальності, особливість суб'єктного складу суспільно-небезпечних порушень у виборчій системі визначає виключно фізичних осіб як суб'єктів цієї відповідальності;
- 5) притягнення виборчих комісій до конституційно-правової відповідальності як колективного суб'єкта передбачає об'єктивне ставлення до їх вини.

Оскільки виборча комісія є колегіальним органом, то основною формою її роботи є засідання виборчої комісії. Закони встановлюють необхідну мінімальну кількість присутніх членів виборчих комісій для того, щоб засідання вважалось повноважним, а рішення, прийняте на такому засіданні, було легітимним. У загальному порядку засідання виборчої комісії скликається її головою. Однак передбачається й особливий, винятковий порядок скликання засідань, зокрема, у разі відсутності голови комісії засідання скликається заступником голови, а в разі відсутності і голови, і його заступника, закон дозволяє секретарю комісії скликати засідання, але з обов'язковим обранням головуючого на засіданні. Крім того, в разі необхідності, засідання виборчої комісії може бути скликане за рішенням виборчої комісії вищого рівня, а також на письмову вимогу третини складу виборчої комісії. Звертаємо увагу, що засідання виборчої комісії скликається з обов'язковим повідомленням усіх членів комісії про час, місце проведення та його порядок денний. При цьому членам виборчої комісії надаються проекти рішень комісії та необхідні документи, зазвичай, не пізніше останнього дня перед днем проведення засідання комісії, однак не пізніше початку засідання. Завчасне ознайомлення членів виборчих комісій з порядком денним та документами, з якими необхідно буде працювати під час засідання, є додатковою гарантією підготовленості члена виборчої комісії для прийняття виваженого та законного рішення, а в разі незгоди з прийнятим на засіданні рішенням, для можливості написання об'єктивної окремої думки, яка додається до відповідного протоколу засідання виборчої комісії і є його невід'ємною частиною. Наголосимо на тому, що лише член виборчої комісії, який був присутнім на засіданні виборчої комісії, має право скористатися можливістю висловлення окремої думки. Отже, важливим уявляється акцентувати увагу на тому, що члени виборчих комісій мають бути обізнані у поточному законодавстві в цілому та виборчому зокрема, аби не допустити у своїй діяльності порушень. Тому необхідним є дослідження зарубіжного досвіду з цього питання. Законодавство більшості розвинених країн встановлює особливі кваліфікаційні вимоги до членів виборчих комісій. Зокрема, кандидат на посаду голови комісії має бути суддею у Македонії, Польщі, Румунії. Обов'язковим є включення до складу комісій осіб у

відповідній кількості, що мають вищу юридичну освіту, які своєю підготовкою сприятимуть покращенню ефективності діяльності комісії та зростанню відповідальності її членів за виконувану ними роботу (Румунія, Литва, Німеччина та ін.) [2, с. 70-72]. Враховуючи позитивний досвід європейських країн, доцільним вважаємо встановити в українському законодавстві не лише обов'язкову вказівку наявності спеціального освіти чи досвіду і підготовки для роботи у виборчих комісіях, а й вимогу мати обов'язково вищу юридичну освіту, принаймні певній кількості членів комісій – керівного складу, або включати до її складу осіб, які є судьями, працівниками системи Міністерства юстиції чи Міністерства внутрішніх справ.

Питання правового статусу членів виборчих комісій (зокрема дільничних) викликає як науковий, так і практичний інтерес, оскільки члени виборчих комісій відіграють провідну роль у реалізації виборчих прав громадян і на практиці найчастіше припускаються порушень приписів норм виборчого права. Враховуючи швидкоплинність та тимчасовість виборчого процесу, член виборчої комісії не отримує статусу державного службовця, проте вважається посадовою особою цього колегіального органу, оскільки здійснює функції представника влади, а також тимчасово займає посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, та виконує обов'язки чи повноваження, покладені на нього у встановленому законом порядку правомочним органом або посадовою особою. Зокрема, К. Афанасьєв пропонує вважати члена виборчої комісії тимчасовим державним службовцем із певним обсягом його компетенції [3, с. 63], оскільки його статус тяжіє до статусу державного службовця.

Через проблемність визначення правового статусу члена виборчої комісії (зокрема, дільничної виборчої комісії) питання дисциплінарної відповідальності у виборчому праві набувають особливого значення. Сучасні тенденції в адміністративному праві спрямовані на визнання спільності у правових статусах члена виборчої комісії та державного службовця. Дана позиція ґрунтується на таких спільних ознаках, як:

- складання присяги і членом виборчої комісії і державним службовцем перед початком виконання своїх функцій;
- отримання заробітної плати за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на фінансування тієї чи іншої діяльності;
- наявність чітко визначеного державно-управлінського, адміністративного характеру діяльності;
- склад та повноваження дільничних виборчих комісій дозволяє також стверджувати про певний розподіл владних повноважень між членами комісій (голова комісії, заступник голови, секретар, член комісії).

Як влучно зазначає С. Кальченко, окремої уваги потребує дослідження питання, чи може член виборчої комісії вважатись суб'єктом владних повноважень у відповідному виборчому спорі [4, с. 68]. Автор звертає увагу на те, що положення частини десятої ст. 27 та частини десятої ст. 28 закону про парламентські вибори вказують на керівні посади в окружних виборчих комісіях та дільничних виборчих комісіях. Таким чином, голова, заступник голови та секретар окружної виборчої комісії та дільничної виборчої комісії є посадовими особами виборчих комісій. Водночас, норми частини другої ст. 157, частини третьої ст. 158 та ст. 159 Кримінального кодексу України встановлюють кваліфікуючі ознаки злочинів проти виборчих прав громадян, які вчинюються членом виборчої комісії або іншою службовою особою. Отже, чинним кримінальним законодавством члени виборчих комісій відносяться до категорії службових осіб. На думку С. Кальченка, член виборчої комісії, насамперед, голова, заступник голови та секретар є суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним повноважень, котрі передбачаються відповідними виборчими законами, зокрема: скликання головою виборчої комісії засідання комісії; ведення секретарем комісії протоколу засідання виборчої комісії; внесення головою, заступником голови або секретарем виборчої комісії змін до списку виборців на підставі рішення суду; виконання рішень виборчої комісії та обов'язків, покладених на члена

виборчої комісії згідно з їх розподілом у комісії, видача членом виборчої комісії виборчого бюлетеня виборцю тощо.

Висновки. Член виборчої комісії має розглядатись як суб'єкт владних повноважень у спорах щодо оскарження його протиправних дій, якими, наприклад, порушуються вимоги виборчого закону щодо заборони члену виборчої комісії брати участь у передвиборній агітації.

Безперечно, така пропозиція є дискусійною, оскільки сучасний стан адміністративного законодавства перебуває на стадії нового осмислення проблеми державної служби і тлумачення поняття посадової особи, а отже, можна сподіватись на подальший пошук критеріїв розмежування політичної діяльності від здійснення державно-службових функцій, а відтак – і розмежування понять “посадова особа”, “службова особа” і “політичний діяч” [5, с. 35].

На підтвердження даної тези, провівши аналіз санкцій статей особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, можна констатувати, що покарання індивідуальних спеціальних суб'єктів завжди є більш суворим, аніж покарання індивідуальних загальних суб'єктів, це, на нашу думку, дозволяє стверджувати, що наявність спеціального суб'єкта є свого роду кваліфікуючою ознакою складу адміністративних правопорушень за порушення виборчого законодавства.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне визнати членів виборчих комісій державними службовцями, які тимчасово уповноважені на виконання функцій держави, пов'язаних з конкретним виборчим процесом в державі, а отже, і поширити дію норм про дисциплінарну відповідальність також на членів виборчих комісій, звичайно не в повному обсязі, як це передбачено Законом “Про державну службу”, а з певними обмеженнями, які необхідно відпрацювати та спеціально дослідити. Система відповідних заходів повинна базуватися на принципах законності, гласності, невідворотності стягнення за порушення дисципліни, відновлення порушених прав, відшкодування громадянам, їх об'єднанням, державі шкоди від порушень, пов'язаних з невиконанням посадових та службових обов'язків.

Список літератури

1. Ставнійчук М. І. Виборчі комісії як орган управління виборчим процесом / М. І. Ставнійчук // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1(13). – С. 14–17.
1. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / [Антонова Г., Біденко А., Бурковський П. та інші] ; за заг. ред. Є. В. Радченка. – К. : Факт, 2003. – 258 с.
2. Афанасьєв К. Адміністративна відповідальність за порушення виборчих прав громадян України: окремі проблемні питання / К. Афанасьєв // Вибори та демократія. – 2006. – № 3 (9) – С. 60–65.
3. Кальченко С. Особливості застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України щодо оскарження порушень виборчого законодавства / С. Кальченко // Юридичний журнал. – 2005. – № 11. – С. 68.
4. Матіос А. Генезис адміністративно-правового статусу посадової особи / А. Матіос // Право України. – 2006. – № 1. – С. 33–37.

Summary

The article is devoted consideration of basic problems of the legal adjusting of status of election committees and their members as subjects of legal responsibility for violation of electoral legislation of Ukraine. The difference of legal status of the Central election committee, territorial and district election committees and their members are underlined. Attention is accented on possibility of application of legal responsibility simultaneously both to the collective subject (to the election committee) and to individual subject (to the member of election committee). The insufficient developed of electoral and contiguous legislation is established in relation to determination of legal status of members of district election committees.

Отримано 10.07.2008