

*І. В. Тимошенко, канд. юрид. наук, кафедра державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена конституційно-правовій відповідальності за порушення виборчого законодавства України. Досліджено та охарактеризовано особливі риси даного виду відповідальності.

Ключові слова: вибори, виборче законодавство, юридична відповідальність, конституційно-правова відповідальність.

Статья посвящена конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства Украины. Исследованы и охарактеризованы особенные черты данного вида ответственности.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность.

Постановка проблеми. В умовах політичної кризи, яка уразила державний механізм, інститут публічно-правової відповідальності стає одним із основних інструментів, здатних налагодити систему державного управління.

Особливим видом публічно-правової відповідальності виступає конституційно-правова відповідальність, з'ясування змісту якої має велике практичне значення для захисту виборчих прав у разі їх порушення.

Конституційно-правова відповідальність тісно пов'язана з предметом конституційного права, оскільки майже всім галузям національного права притаманний власний вид юридичної відповідальності. Кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами, включаючи й заходи відповідальності. Особливий характер конституційно-правової відповідальності обумовлений місцем, яке посідає конституційне право в системі інших галузей національного права (безперечно, центральне, визначальне), а також тим, що її основне джерело – Конституція, норми якої є базовими для всіх галузей права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Конституційно-правова відповідальність учасників і організаторів виборів не викликає сумніву в науковій літературі, хоча й використовується різноманітна термінологія та її зміст. В Україні зроблені суттєві кроки щодо досліджень питань відповідальності в цілому та за порушення виборчого законодавства України зокрема такими авторами, як Ю. М. Бисага, А. З. Георгіца, І. П. Голосніченко, В. М. Кампо, О. Л. Копиленко, О. В. Лавринович, П. М. Любченко, О. О. Майданник, О. В. Марцеляк, Г. О. Мурашин, В. О. Навроцький, Л. Р. Наливайко, О. В. Скрипнюк, М. І. Ставнійчук, О. І. Сушинський, В. П. Тихий, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал, Н. Г. Шукліна та ін.

Виклад основного матеріалу. Конституційно-правова відповідальність володіє всіма загальними ознаками, які виокремлюють юридичну відповідальність з-поміж інших соціальних явищ. Цей вид юридичної відповідальності доки не знайшов свого прямого законодавчого закріплення, на відміну від кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, дисциплінарної та матеріальної, однак він отримав доктринальне визнання та став невід'ємною складовою правової реальності. Діюче законодавство України фактично встановлює окремі підстави конституційно-правової відповідальності, називає специфічні для цього виду відповідальності санкції за вчинені конституційні делікти.

Провівши дослідження проблеми конституційно-правової відповідальності у сфері виборчих правовідносин, можна визначити такі її особливості.

По-перше, конституційно-правова відповідальність виступає як правовий засіб забезпечення правопорядку в сфері конкретних груп конституційно-правових відносин, які становлять предмет конституційного права України і в рамках яких знаходять свій прояв підстави настання відповідальності, коло суб'єктів відповідальності та особливі санкції, які до них застосовуються.

По-друге, важливим елементом конституційно-правової відповідальності є підстави її настання. Сукупність фактичних, правових і процесуальних підстав є основою для її застосування. Відносно відповідальності за порушення виборчого законодавства треба зазначити, що не будь-яке порушення моральних, політичних чи інших норм може розглядатися як фактична підстава для конституційно-

правової відповідальності, якщо ці норми не знайшли свого відповідного закріплення в нормах права. Наприклад, втрата довіри виборців, якщо вона не закріплена в законодавстві України як підстава для відставки чи зняття з посади відповідної посадової особи, не може стати мірою конституційно-правової відповідальності, і, навпаки, вчинення певних діянь, які призвели до втрати довіри виборців, а саме: видання неконституційних нормативно-правових актів, зловживання наданими повноваженнями, нецільове використання бюджетних коштів та інше є фактичною підставою для застосування конституційно-правової відповідальності.

Підстава конституційно-правової відповідальності не визначена яким-небудь усталеним терміном. У теорії конституційного права використовуються як конституційне правопорушення [1, с. 10; 22, с. 46; 3, с. 32], так і конституційний делікт [4; 5, с. 12], але необхідно зазначити, що назва підстави того чи іншого виду відповідальності складалась історично, тому, напевно, для конституційного права все ще попереду.

Сучасний стан законодавства про відповідальність за порушення виборчого законодавства демонструє розпорошеність правових норм у всьому масиві нормативних актів і відсутність спеціальних законів, які б призначалися для регулювання проблем відповідальності, зокрема, конституційно-правової. На необхідність прийняття такого роду акта вказують як теоретики, так і практики, наголошуючи на нагальній потребі встановлення загальних принципів, юридичних підстав для настання несприятливих наслідків конституційно-правової відповідальності, порядку притягнення суб'єктів-правопорушників до конституційної відповідальності, а також закріплення механізму паралельного застосування заходів відповідальності різного ступеня тяжкості, встановлення меж відповідальності, заміни одних видів відповідальності іншими тощо [4, с. 8].

По-третє, конституційно-правова відповідальність за порушення виборчого законодавства має політичний характер, оскільки вона “відбиває участь суб'єкта у відносинах, які складаються у сфері організації, реалізації, приналежності державної влади й у сфері взаємовідносин держави та особи, а також відбиває прагнення суб'єктів до влади, впливу на визначення загальної волі держави, керівної ролі в ній” [6, с. 23]. Конституційно-правова відповідальність виконує функцію політико-правового впливу на суб'єктів, які вчинили конституційні делікти, проте не будь-який захід публічно-примусового впливу, що має політичний зміст, можна розглядати як міру конституційно-правової відповідальності. Так, виборча комісія може бути розформована, якщо нею порушені виборчі права громадян (ч. 1 ст. 37 Закону України “Про вибори народних депутатів України”), а негативна оцінка її діяльності головою виборчої комісії вищого рівня чи посадової особи відповідного рівня не може вважатися мірою конституційно-правової відповідальності, оскільки сама по собі не тягне несприятливих конституційно-правових наслідків для виборчої комісії.

Застосування заходів конституційно-правової відповідальності завжди пов'язане з настанням несприятливих політичних наслідків для суб'єкта, що допустив неналежну поведінку в конституційно-правовій сфері. Прикладом конституційно-правової відповідальності було висловлення недовіри Центральній виборчій комісії у зв'язку з неналежним виконанням нею обов'язків, передбачених Конституцією України та законами України під час проведення виборів Президента України у 2004 році (Постанова Верховної Ради України від 27 листопада 2004 р.), і дострокове припинення повноважень її членів (Постанова Верховної Ради України від 8 грудня 2004 р.).

По-четверте, цілями конституційно-правової відповідальності за порушення виборчого законодавства є забезпечення гласності та відкритості виборчого процесу, політичного плюралізму, рівності прав політичних партій, виборчих блоків, рівності всіх кандидатів, свободи передвиборної агітації, рівних можливостей допуску до засобів масової інформації, неупередженості до політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати та на посаду Президента, законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес, зокрема, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб та керівників підприємств, установ і організацій.

По-п'яте, конституційно-правова відповідальність за порушення виборчого законодавства може мати як індивідуальний (відмова кандидату в реєстрації), так і колективний (відміна реєстрації списку кандидатів) характер, оскільки її суб'єктами можуть бути як фізичні особи, так і колективні утворення. Підставою конституційно-правової відповідальності може бути не тільки невідповідна нормам конституційного (виборчого) права поведінка конкретного суб'єкта, а й інші обставини, прямо передбачені конституційно-правовими нормами. Так, зокрема, конституційно-правова відповідальність може наставати за діяння інших суб'єктів. Прикладом служить відповідальність кандидатів за дії їхніх уповноважених осіб відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” або відмова в реєстрації усіх кандидатів у депутати у випадку, якщо внаслідок відмови в реєстрації включених до виборчого списку або подальшого скасування реєстрації

кандидатів кількість кандидатів, що залишились у списку, не досягає мінімальної кількості, що встановлена законодавством (ч. 4 ст. 62 Закону України “Про вибори народних депутатів України”).

Варто зауважити, що у виборчих правовідносинах застосування конституційно-правової відповідальності щодо колективного суб’єкта, як правило, породжує несприятливі наслідки для громадян – членів такого колективу. Наприклад, розформування виборчої комісії тягне за собою примусову втрату відповідного правового статусу членами цієї комісії.

По-шосте, особливістю конституційно-правової відповідальності є можливість її настання за відсутності вини порушника виборчих прав. Як зазначає про це Д. Шон, “вимога обов’язкової наявності вини у скоєнні конкретного правопорушення звузила б діапазон застосування та викривила б соціальне призначення даного виду відповідальності” [7, с. 38]. Ця особливість повною мірою може бути застосована до учасників виборчого процесу. Зокрема, у разі дострокового припинення повноважень виборчої комісії припиняються повноваження і тих її членів, які за допомогою голосування, висловлення окремої думки протидіяли порушенню виборчих прав громадян. У разі виявлення в переносній скриньці більшої кількості бюлетенів, аніж було видано виборцям, які голосували за межами приміщення для голосування, усі ці бюлетені визнаються недійсними, а отже, результати волевиявлення усіх громадян, які через поважну причину не змогли самостійно прийти до приміщення для голосування, анулюються. Цілком справедливо можна говорити про безвинну відповідальність виборчого корпусу в цілому, якщо в результаті визнання виборів недійсними його волевиявлення втрачає юридичну силу.

Очевидно, що центральною проблемою виборчого законодавства щодо відповідальності колективних суб’єктів є проблема визначення вини як одного з обов’язкових елементів складу правопорушення. Адже конструкція вини як психічного ставлення до вчинюваного, що виражається у формі умислу чи необережності, передбачає тільки поведінку особистості, і її не можна механічно переносити на протиправну діяльність колективних суб’єктів.

У науковій літературі досить поширеною є думка, що конституційно-правова відповідальність суттєво відрізняється від інших видів юридичної відповідальності тим, що при її застосуванні важливим є сам факт правопорушення, а не доказ вини конкретної юридичної чи фізичної особи, службовця чи органу влади. Не можна погодитись з твердженням П.М. Любченка про те, що така однозначність висновку є досить сумнівною, а більш правильним є підхід, за яким конституційно-правова відповідальність фізичних осіб має встановлюватись з дотриманням презумпції невинуватості, а юридичних осіб, суб’єктів публічної влади – незалежно від вини їхніх органів, посадових чи службових осіб [8, с. 109].

По-сьоме, процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності учасників виборчого процесу у діючому законодавстві повною мірою не відображений і немає детальної регламентації порядку застосування конституційно-правових санкцій до порушників, що створює неоднозначність у підходах судів до вирішення електоральних спорів і неоднозначності в їхніх правових позиціях.

Національне законодавство передбачає два способи притягнення правопорушників до відповідальності за виборчі порушення: адміністративний та судовий. Варто звернути увагу на те, що судовий розгляд справ про порушення виборчого законодавства здійснюється в порядку, встановленому процесуальним законом, з урахуванням особливостей виборчих законів, а розгляд скарг в адміністративному порядку здійснюється лише на підставі положень відповідних виборчих законів, які на сьогодні містять лише загальні вказівки на строки прийняття скарг та винесення рішень за результатами їхнього розгляду.

Характерною рисою конституційної відповідальності, яка відрізняє її від інших видів юридичної відповідальності, є своєрідність її санкцій. Слід зауважити, що санкції, які містяться в нормах виборчого законодавства, в основному мають абсолютно визначений характер. Розформування виборчої комісії, відмова в реєстрації кандидата, визнання члена виборчої комісії таким, що систематично не виконує свої обов’язки, та деякі інші санкції застосовуються або не застосовуються уповноваженими органами за відповідне правопорушення виборчого законодавства, але не можуть бути замінені іншими заходами державного примусу.

Згадувана вище безсистемність норм про конституційно-правову відповідальність учасників виборчого процесу однак не впливає на чіткість і конкретність самих санкцій, тому уповноважені органи не мають права використовувати примусові заходи, які виходять за межі законодавчих приписів.

У рамках досліджень конституційно-правової відповідальності звертає на себе увагу концепція доктора юридичних наук, професора О. І. Сушинського щодо розробки конституційної субсидіарної відповідальності [9, с. 51–59]. Відповідно до конституційного положення про те, що “кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної чи

моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень” (ст. 8), держава та органи місцевого самоврядування відповідають як субсидіарні відповідачі за діяння своїх органів, їх посадових і службових осіб, зокрема, виборчих комісій.

Відповідальність за “колегіальні діяння” чи “діяння у складі” на сьогоднішній день недостатньо розроблені, однак не викликає сумніву необхідність теоретичного дослідження цієї проблеми, оскільки окремі особи можуть використати колегіальний орган для реалізації свого корисливого інтересу шляхом прийняття складом колегіального органу бажаного корисливого рішення. Колегіальна безвідповідальність часто використовується в неправомірних, зокрема корупційних діяннях винними зацікавленими фізичними особами чи групами осіб, в тому числі зі складу самого колегіального органу, що можна було спостерігати під час організації та проведення виборів Президента України у 2004 і 2010 роках та парламентських виборах 2006 року.

Виборчі комісії різного рівня як спеціальні органи та інші органи державної влади та місцевого самоврядування організують свою діяльність за принципом дозволу, а в разі порушення ними визначених законом повноважень можна констатувати неправомірність їхньої діяльності, тому для колегіального органу не обов’язковим є встановлення причинно-наслідкового зв’язку між такими діяннями та корисливим інтересом у рамках конституційно-правової відповідальності, він має розглядатися як додатковий кваліфікуючий чинник.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про необхідність розробки питання про субсидіарну конституційно-правову відповідальність складу колегіальних органів за свої діяння, зокрема це стосується відповідальності виборчих комісій, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих рад та інших органів, які беруть участь в організації та проведенні виборів в Україні, з урахуванням того, що її настання можливе без вини як складової суб’єктивної сторони правопорушення, участь кожного учасника складу колегіального органу в нелегітимному діянні буде розцінюватись як міра його індивідуальної додаткової відповідальності, а орган державної влади або місцевого самоврядування має відповідати як субсидіарний відповідач за протиправні діяння їх посадових чи службових осіб.

Список літератури

1. Кресіна І. О. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юрид. думка, 2004. – 176 с.
2. Наливайко Л. Р. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній практиці / Л. Р. Наливайко // Право України. – 1999. – № 10. – С. 45–50.
3. Погорілко В. Ф. Юридична відповідальність за порушення конституційного законодавства України / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Часопис Київського університету права. – 2001. – № 1. – С. 30–39.
4. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 “Конституційне право” / Наталія Миколаївна Батанова. – К., 2007. – 21 с.
5. Лучин В. О. Конституционные деликты / В. О. Лучин // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12–19.
6. Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / В. В. Виноградов. – М. : Академпресс, 2000. – 288 с.
7. Шон Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35–43.
8. Любченко П. М. Конституційно-правова відповідальність суб’єктів виборчого процесу: теорія і практика / П. М. Любченко // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства : матеріали Наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 листопада 2005 р.). – К. : Фоліант, 2006. – С. 106–112.
9. Сушинський О. Конституційна субсидіарна відповідальність: концептуальний аспект / О. Сушинський // Вибори та демократія. – 2006. – № 3 (9). – С. 51–59.

Summary

Article is devoted to constitutional and legal responsibility for violation of election laws of Ukraine. Investigated and characterized by special features of this type of responsibility.

Отримано 28.10.2011.

Тимошенко, І. В. Особливості конституційно-правової відповідальності за порушення виборчого законодавства України [Текст] / І. В. Тимошенко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. - № 2 (5). – С. 68-72.