

ПРАВОЗАХИСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ, ЇХ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ РІЗНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Голосніченко Д.І.

*професор Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент*

Аналізуються правозахисні повноваження різних державних органів, підкреслюється, що не тільки правоохоронні органи є їхніми носіями. Особливу увагу приділено повноваженням виборчих комісій щодо розгляду звернень громадян. Запропоновано прийняти Закон України "Про територіальні виборчі комісії", норми якого визначали б основи компетенції цих органів держави України.

Анализируются правозащитные полномочия различных государственных органов, подчеркивается, что не только правоохранительные органы являются их носителями. Особое внимание уделено полномочиям избирательных комиссий относительно рассмотрения обращений граждан. Предложено принять Закон Украины "О территориальных избирательных комиссиях", нормы которого определяли бы основы компетенции этих органов государства Украина.

The human rights powers of various government agencies are analyzed, and it is emphasized that not only the police are their carriers. The particular attention is paid to the authority of the election commissions to the consideration of appeals. It is proposed to adopt the Law of Ukraine "On the territorial election commissions" that should define the core of the competence of this authorities of Ukraine.

Ключові слова: державні органи, правозахисні повноваження, неправоохоронні органи держави, виборчі комісії.

Актуальність теми. В умовах розвитку демократії, розподілу повноважень державних органів має приділятися важливе значення. Особливо це стосується правоохоронних повноважень, які мають надаватися державним органам лише на основі закону, який враховував би засади природного права.

Мета даної статті – проаналізувати правозахисні повноваження різних державних органів для виявлення невідповідності об'єктивним засадам демократичної держави. Особлива увага в цьому контексті звертається на правозахисні повноваження неправоохоронних органів держави.

Ступінь дослідження проблеми. У вітчизняній юридичній літературі теоретичних досліджень правоохоронних повноважень на правовому рівні немає. Ця правова категорія досліджувалась лише фрагментарно. Деякі аспекти поняття повноважень аналізувалися в роботах В. Авер'янова, С. Алексеєва, В. Андрейцева, В. Бабаєва, Б. Лазарева, І. Бачило, І. Безклубого, І. Гриценко, С. Гусарева, В. Дудченко, О. Зайчука, П. Орзіха, О. Скакун, О. Копиленка, А. Козловського, М. Козюбри, В. Марчука, В. Нерсисянца, Ю. Оборотова, П. Рабіновича, О. Петришина, О. Тихомирова, Ю. Тихомирова, А. Колодія, О. Селіванова, В. Селіванова, В. Сіренко, О. Скрипнюк, М. Марченка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, О. Ярмиша та інших.

Серед правоохоронних повноважень у пізнавальному значенні доцільно виділяти повноваження правового захисту (правозахисні повноваження). Повноваження суду, безумовно, за розподілом влади на відповідні гілки мають визначатися як повноваження судової влади. З іншого ж боку, вони також характеризуються як правоохоронні та правозахисні повноваження. Для правового захисту у цивілізованих державах створюються також інші спеціальні органи, призначенням яких є захист прав і свобод людини та громадянина, а також забезпечення протидії протиправним посяганням з боку окремих осіб на внутрішню і зовнішню безпеку держави. Аналіз державного будівництва свідчить про різноманітність таких органів у різних держав світу, однак у кожній країні є поліція або міліція, органи досудового розслідування злочинів, розвідки і контррозвідки тощо. В Україні правоохоронні органи визначені у Законі України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", де в п. 1 ст. 2 зазначається, що правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1]. Конкретне визначення правоохоронних органів безумовно дає достатньо чітке розуміння того, які органи слід віднести до

правоохоронних. Однак треба зазначити, що органи, перелічені в нормі права вказаного Закону, не зовсім правильно відносять до правоохоронних, адже основним призначенням податкової і митної служби, як складових Міністерства доходів і зборів України є не скільки правоохоронна, стільки регулятивна функція, першої – щодо здійснення контролю за своєчасною сплатою податків та інших обов'язкових платежів, другої – щодо здійснення контролю за переміщенням через митний кордон України товарів, та інших предметів [2, 85-87]. І лише окремі підрозділи в системі цього міністерства є органами правозахисними. А, як відомо, характерним для визначення належності органу до певного виду державної діяльності є основне призначення щодо його функціонування та створення. Вказівка на те, що правоохоронними органами є органи, на які покладено здійснення правозастосовних функцій, в принципі є недоречною, адже застосування норм права є функцією майже усіх органів влади, і ця особливість ніяк не характеризує органи як правоохоронні. У той же час можна з упевненістю сказати про те, що дані органи мають правоохоронні повноваження з ознаками захисту прав і свобод людей та державних інтересів.

Введення до повноважень права втручання у відносини поновлення порушених прав із застосуванням заходів примусу є ознакою правового захисту, а органи, які призначені в основному для здійснення таких повноважень, мають називатися правозахисними. Тому серед правозахисних органів можна назвати органи внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони. Перелічені органи не тільки здійснюють спостереження за відповідністю законодавству відносин, що є змістом певного правового режиму, але й наділені правом реагувати на порушення законодавства та застосовувати при цьому заходи примусу. Законодавець доповнив перелік органів, державні службовці яких потребують спеціального правового захисту, а саме: співробітники розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України [3], названі органи також мають в системі компетенції правозахисні повноваження. Слід відзначити, що правозахисні повноваження притаманні також іншим органам влади, зокрема, органам, які не відносяться ні до однієї із гілок влади, наприклад, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції.

Повноваження виборчих комісій зводяться в основному до забезпечення реалізації виборчого права громадянами України, та поряд з цим дані органи компетентні також захищати права виборців.

Конституція України проголосила, що волевиявлення народу здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Стаття 38 Основного Закону закріплює, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Під час проведення виборів Президента України, народних депутатів та депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад та сільських, селищних, міських голів, а також проведення референдумів особливого значення набуває визначення компетенції відповідних виборчих комісій, інших органів держави та місцевого самоврядування, у тому числі їх повноважень щодо захисту прав виборців.

Потрібно зазначити, що призначення і компетенція Центральної виборчої комісії визначені у спеціальному законі. Законом України від 30 червня 2004 року № 1932 "Про центральну виборчу комісію" визначені порядок утворення, правовий статус, основні засади організації діяльності Центральної виборчої комісії як постійно діючого колегіального державного органу, до компетенції якого належить забезпечення організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах, суверенного права Українського народу на виявлення своєї волі [4]. Центральна виборча комісія наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та у межах, встановлених Законом України "Про центральну виборчу комісію" та іншими законами України.

У той же час компетенція територіальних комісій визначається у декількох законах. Це Закони України "Про вибори Президента України", "Про вибори народних депутатів України", "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про всеукраїнський та місцеві референдуми". Однак чіткості визначення компетенції територіальних виборчих комісій, на наш погляд, в такій

кількості законів, які видані щодо різних об'єктів регулювання і в різний час, досягти неможливо. Думається, було б доцільним прийняти Закон України "Про територіальні виборчі комісії", норми якого визначали б основи компетенції цих органів влади в Україні.

Поряд з іншими правами, що в сукупності з обов'язками Центральної виборчої комісії та обов'язками територіальних комісій становлять їх правовий статус, можна також виділити компетенцію ЦВК України та права територіальних комісій щодо прийому і вирішення заяв і скарг виборців та інших суб'єктів виборчого права.

Майже всі закони, що регулюють виборчі відносини, дають право виборцям подати звернення щодо порушення їх прав на волевиявлення при виборах. Однак у нормах конституційного права з реалізації цих прав трапляються неточності. Наприклад, у пункті 6 статті 32 Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", прийнятому у 2004 р. [5], більше півтора року з моменту прийняття даного нормативного акта значилося, що "громадянин має право оскаржити до дільничної виборчої комісії або безпосередньо до суду в установленому законом порядку допущені при складанні списку виборців неправильності, у тому числі невключення, неправильне включення або виключення із списку виборців його або інших осіб". Нами зверталася увага, що термін "громадянин" в наведеному контексті є недоречним [6, 178-179]. В позитивних виборчих відносинах в цьому випадку знаходиться виборець, і тому термін "громадянин" трактується досить широко, він не співпадає з визначенням громадянина, адже певна категорія громадян не є виборцями. Згідно зі ст. 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Нами було запропоновано замінити у п. 6 ст. 32 аналізованого вище Закону даний термін на термін "виборець". Законом від 21 грудня 2005 р. цю пропозицію було враховано і пункт 6 ст. 32 було викладено в новій редакції [7]. Не дивлячись на те, що у 2010 році даний Закон було скасовано при прийнятті нового Закону України N 2487-VI від 10.07.2010 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» термін «виборці» було використано повсякчасно і стаття 12 цього закону серед суб'єктів виборчого процесу назвала «виборців» [8].

Торкаючись повноважень виборчих комісій щодо розгляду звернень виборців та інших суб'єктів виборчого права, варто окреслити основні особливості провадження у справах щодо поновлення їх виборчих прав. Зокрема, це колегіальне вирішення заяв і скарг виборців та інших суб'єктів виборчого права. Так, згідно з Законом України "Про вибори Президента України" порядок розгляду скарги виборчою комісією встановлюється ЦВК. В той же час, Законом України "Про Центральну виборчу комісію" передбачається, що скарга, подана до ЦВК, розглядається на засіданні Комісії. За підсумком розгляду скарги ЦВК приймає рішення. Як відомо, рішення ЦВК приймає колегіально.

Розгляд скарг виборчими комісіями здійснюється з запрошенням суб'єкта звернення із скаргою та суб'єкта оскарження.

Наступна особливість аналізованого провадження – це суб'єкти звернення з заявами і скаргами. Так, відповідно до ст. 91 Закону України "Про вибори Президента України" суб'єктом звернення зі скаргою у випадках, передбачених згаданим Законом, може бути кандидат на пост Президента України, партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу, виборча комісія, а також виборець, виборчі права або охоронювані законом інтереси якого щодо участі у виборчому процесі порушено рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження. Від імені кандидата на пост Президента України суб'єктом звернення із скаргою може бути також його довірена особа. У ст. 108 Закону України від 17 листопада 2011 р. № 4061- VI "Про вибори народних депутатів України" суб'єктом звернення із скаргою можуть бути кандидат у депутати, зареєстрований у встановленому Законом порядку, партія - суб'єкт виборчого процесу, в особі її керівника, представника партії у Центральній виборчій комісії, уповноваженої особи партії чи іншої особи, уповноваженої рішенням центрального керівного органу партії, довірена особа кандидата у депутати, офіційний спостерігач, виборча комісія, утворена відповідно до Закону, 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.

Строки подання скарг, а також їх розгляду виборчими комісіями відрізняються від загальних строків, встановлених для таких цілей Законом України "Про звернення громадян". Так відповідно до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" скарга до дільничної виборчої комісії подається не пізніше як за день до дня виборів. За статтею 92 Закону України "Про Центральну виборчу комісію", заяви та скарги, які подані до ЦВК під час

виборчого процесу чи процесу референдуму та стосуються цього процесу, розглядаються Комісією протягом п'яти днів з дня надходження заяви або скарги, якщо інший строк не встановлено відповідним законом України про вибори або референдуми. Днем подання такої заяви чи скарги вважається день фактичного отримання скарги комісією. У законах, що регулюють виборчі відносини встановлені також й інші строки розгляду скарг. Причому вони досить різняться навіть між собою. Так, стаття 109 Закону України "Про вибори народних депутатів" визначає такі строки оскарження. Скарга до виборчої комісії або до суду може бути подана, як зазначається у частині першій цієї статті, суб'єктом звернення зі скаргою протягом п'яти днів після прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності суб'єктом оскарження, за деякими винятками, вони наступні. По-перше, вона може бути подана не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування; по-друге, скарга щодо порушення, яке мало місце під час голосування, може бути подана до відповідної дільничної виборчої комісії не пізніше закінчення голосування; по третє, скарга щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подана до виборчої комісії вищого рівня у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або бездіяльності. Стаття 94 Закону України "Про вибори Президента України" встановила, що скарга може бути подана також протягом п'яти днів після дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності відповідними суб'єктами виборчих відносин, і також за окремими винятками. Але за тих же підстав інші строки оскарження передбачені у названих вище Законах різні. Наприклад, до виборчої комісії вищого рівня за Законом України "Про вибори Президента України" вона подається не протягом дводенного строку, як це передбачається при виборах народних депутатів, а не пізніше двадцять четвертої години дня, наступного за днем голосування.

Строки розгляду справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності, пов'язаних із виборчими відносинами, встановлені також і в ст. 172 КАСУ. Враховуючи, що в законодавчих актах, які регулюють оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів виборчих відносин, встановлюються різні строки для оскарження у виборчі комісії, а також у зв'язку із тим, що норми цих актів не враховують особливостей адміністративної юрисдикції, їх потрібно скасувати у встановленому законодавством порядку та окремо розробити відповідні норми, які регулювали б порядок позасудового оскарження діянь суб'єктів виборчого процесу, та викласти їх у окремому законі.

Нове законодавство розширило також повноваження місцевих судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення, а також застосування заходів кримінальної відповідальності. Після прийняття Закону України від 23 лютого 2006 р. № 3204 - IV "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян" [9] захист прав виборців значно посилюється. Так, у названому Законі було передбачено доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення окремою главою 15-А та у такий спосіб запроваджено більш дієвий механізм адміністративно-правової охорони прав громадян на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. Цим Законом також розширено правозахисні повноваження шляхом надання права голові, заступникові голови, секретарю, іншим членам виборчої комісії, комісії з референдуму складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені в статтях 212-11, 212-15 - 212-20, тобто в справах про порушення виборчих прав громадян. Окремі вади є і в новому законодавстві, на які вже зверталась увага вчених-юристів [10, 60-64].

Таким чином, можна відзначити, що законодавство України останнім часом більш детально врегулювало повноваження державних органів, які необхідні для захисту прав виборців. Однак потрібно проводити постійний моніторинг законодавства з метою недопущення дублювань у регулюванні відносин, а також щодо унеможливлення різночитань у окремих нормативно-правових актах, присвячених проведенню виборів і референдуму.

Як орган із правозахисними повноваженнями може розглядатися Вища рада юстиції, яка згідно з Законом про неї є колегіальним, незалежним органом, не тільки відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, але й таким, що реагує на дисциплінарні правопорушення суддів і прокурорів. Своєю діяльністю Вища рада юстиції створює відповідні засади щодо забезпечення правосуддя в Україні, опосередковано, через інститут дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів здійснює захист прав і свобод людини та громадянина.

Правозахисні повноваження поряд з іншими наданими їм правами та обов'язками притаманні також органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх

посадовим особам. Передусім правовий захист цими органами здійснюється шляхом провадження за скаргами на неправомірні дії посадових осіб та прийняттям правопоновлювальних актів. Зараз ця діяльність регулюється Законом України “Про звернення громадян”. Однак, як вже не одноразово зазначалось в юридичній літературі, цей Закон досить застарів і наразі існує нагальна потреба у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу України, який би встановлював не тільки порядок надання державних та муніципальних послуг, але й регламентував би порядок оскарження рішень органів публічної адміністрації та їх посадових осіб [11, 93-100; 12, 274].

Література

1. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
2. Голосніченко Д. І. Розмежування предметів податкового і митного права при викладанні цих навчальних дисциплін у вузах України / Д. І. Голосніченко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – Вип. 16. – С. 85–87.
3. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвідувальних органів України” від 15 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 14. – Ст. 116.
4. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
5. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
6. Голосніченко Д. І. Повноваження виборчих комісій щодо розгляду заяв і скарг виборців / Д. І. Голосніченко // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства : матеріали Наук.-практ. конф. (Київ, 24 листопада 2005 р.). – К. : ПЦ “Фоліант”, 2005. – С. 177–180.
7. Закон України “Про внесення змін в Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 21 грудня 2005 р. № 3253-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 5–6. – Ст. 75.
8. Закон України N 2487-VI від 10.07.2010 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – N35-36. – Ст. 491.
9. Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 33. – Ст. 280.
10. Афанасьєв К. Адміністративна відповідальність за порушення виборчих прав громадян України / К. Афанасьєв // Вибори та демократія. – 2006. – № 3 (9). – С. 60–64.
11. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття / Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
12. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу / Кузьменко О.В. – К.: Атіка. 2005. – 352 с.