

А. Кальна,

ад'юнкт кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ПРОТИДІЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Вступ. Після здобуття Україною незалежності йде постійний процес зміни виборчого законодавства, на що мають реагувати теорія і практика адміністративного права, з метою розвитку, уточнення і забезпечення реалізації конституційно-правових норм. Забезпечення виборчих прав громадян є провідною проблемою сьогодення, оскільки порушення цього права призводить до сумнівів у легітимності публічної влади в будь-якій державі. Тому комплексне дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення протидії адміністративним правопорушенням у сфері виборчого процесу та вироблення пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері виборчих прав громадян сприятимуть розбудові розвиненої демократичної правової держави.

Дослідження даної проблеми можна також забезпечити шляхом порівняльного аналізу адміністративного законодавства зарубіжних країн із законодавством України. Важливість порівняльно-правових досліджень зумовлюється тим, що вони дозволяють вийти за національні кордони своєї правової системи, поглянути під особливим кутом зору на низку традиційних проблем юридичної науки та практики, розширити обрії юридичних пошуків, обмінятися правовою інформацією і науковими ідеями, врахувати як позитивний, так і негативний іноземний юридичний досвід. Тому пропонуємо розглянути

позитивні зарубіжні здобутки у сфері адміністративної відповідальності за правопорушенням у сфері виборчого процесу та можливості їх використання в Україні.

Стан дослідження. Загальні питання правового регулювання адміністративної відповідальності розглядали у своїх працях такі вчені, як О. І. Беспалова, С. В. Веремієнко, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, А. Т. Комзюк, О. О. Панова, С. А. Резанов, В. С. Селюков, Л. В. Шестак, окремі питання закордонного досвіду вивчали К. Л. Бугайчук, К. О. Чишко та інші. Водночас аспекти досвіду протидії правопорушенням у сфері виборчого процесу в країнах Європейського Союзу не знайшли свого належного висвітлення в науковій літературі.

Метою статті є визначення особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу, недоліків правового регулювання та надання науково обґрунтованих пропозицій щодо оптимізації положень чинного адміністративного законодавства. Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання: проаналізовано стан нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності за правопорушенням у сфері виборчого процесу, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства із зазначених питань

Виклад основних положень. У контексті дослідження протидії правопорушенням у сфері виборчого



процесу також пропонується розглянути зарубіжний досвід регулювання правовідносин, що виникають у процесі протидії зазначеним правопорушенням. Переважне дане питання стосується визначення особливостей адміністративної та кримінальної (у зв'язку з відсутністю відповідних адміністративних норм) відповідальності за порушення виборчих прав громадян у зарубіжних країнах, що пропонується здійснити комплексно, саме у межах доктрини правових сімей.

Найбільш яскравим представником розвиненого законодавства в галузі юридичної відповідальності за порушення на виборах у романо-германській правовій сім'ї є Нідерланди. Юридичну відповідальність за порушення під час виборчого процесу в Нідерландах важко назвати простим. Адміністративна відповідальність настає у ситуаціях, передбачених Законом про вибори, а до кримінальної відповідальності особи притягується відповідно до Кримінального кодексу [1; 2]. При цьому формальною ознакою для розмежування цих видів відповідальності виступає джерело нормативного закріплення складу, а не санкції. Найчастіше в Нідерландах якості стягнення за порушення виборчого законодавства виступає штраф, як міра матеріальної відповідальності. Норми у законодавстві Нідерландів передбачають штрафи у розмірі від 3 євро до 780 000 євро залежно від тяжкості вчиненого протиправного діяння [3].

Окремий інтерес представляють склади адміністративних правопорушень у сфері виборчого процесу. Так, окремі склади передбачені за підробку та фальсифікацію бюлетенів та виборчих документів (виборчих карток, поштових виборчих сертифікатів, виборчих довіреностей) та підробку основних документів, необхідних для участі у виборах.

Забороняється підкуп виборців, а також обіцянка їм винагороди чи іншої оплати. Примітно, що при вчи-

ненні зазначених правопорушень винна особа автоматично позбавляється права обіймати державні посади та виконувати публічні функції. Законодавець підкреслює важливість недопущення правопорушень у процесі вільного волевиявлення громадян, як важливої демократичної процедури, тому юридична відповідальність має соціально значимий характер та дозволяє правопорушнику у майбутньому безпосередньо брати участь в управлінні державою чи функціонуванні того чи іншого державного органу.

Адміністративні правопорушення у Законі про вибори у Нідерландах спрямовані на захист виборчих прав громадян у ході проведення виборчих кампаній, тому розглядаються такі справи досить швидко, зазвичай, протягом доби. справи про порушення під час виборів організаційного характеру розглядаються в несудовому порядку. Проте найбільш резонансні справи можуть дійти до Відділу адміністративної юрисдикції Державної ради Нідерландів, де всі скарги розглядаються колегіальною комісією, що складається із трьох засідателів. Примітно, що система органів, які організовують вибори, фактично усунуто від розгляду справ, пов'язаних з виборчими суперечками. Залежно від рівня суперечки інстанціями для розгляду скарг виступають місцеві та державні органи.

Відповідальність за порушення виборчого процесу у Нідерландах має досить помітний матеріальний характер, оскільки санкція кожної статті передбачає на вибір чи штраф, чи інше покарання, що у більшості випадків пов'язане із позбавленням волі. Судова практика засвідчує, що у більшості випадків покарання носить матеріальний характер за злочини та правопорушення, вчинені під час виборів [4].

Цікавим буде досвід встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності в Іспанії за порушення,



пов'язані з організацією та проведенням виборів. Система вибіркового законодавства в Іспанії складна, вона базується на органічних законах, а також змiнах, що періодично вносяться до них [5, 6].

Питання юридичної відповідальності за порушення виборчих прав громадян регулюються переважно органічними законами. Відповідальність за виборчі правопорушення насамперед спрямована на правопорушення, які вчиняються посадовими особами або представниками публічної адміністрації, що забезпечують організацію та проведення виборів.

Чітке розмежування між правопорушеннями та злочинами за іспанським законодавством провести складно, оскільки органічні закони містять прямі посилання до кримінального законодавства. При цьому законодавство передбачає різний процесуальний порядок розгляду справ, залежно від того, чим є вчинене діяння: злочином чи правопорушенням. Тим самим, незважаючи на різне закріплення, санкції як за правопорушення, так і злочини досить схожі. В даному випадку в першу чергу враховується джерело правового регулювання.

Іспанське законодавство також регулює окремі виборчі правовідносини. Наприклад, передбачається відповідальність за незаконну агітацію. Передбачається відповідальність за оголошення про передвиборчі заходи масового характеру, які не були проведені або не планувалися до проведення.

Особлива увага в законодавстві Іспанії присвячена недопущенню використанню у виборчі процедури адміністративного ресурсу. Неприпустиме здійснення агітації та будь-який примус до участі виборчої кампанії, який може застосовуватись військовими, правоохоронцями, поліцією, місцевою владою, суддями, магістратами, прокурорами та членами виборчих комісій. Не допускається

будь-який примус до участі у виборах загалом, проте для перерахованих категорій осіб передбачено окремих, більш суворий вид відповідальності.

Важливим представником німецької підгрупи романо-германської правової сім'ї є Німеччина. Відповідальність у сфері виборчих правовідносин у ФРН має свою специфіку, яка проявляється у чіткому розподілі на адміністративну та кримінальну юридичну відповідальність. Розмежування відповідальності відбувається як за джерелами права, так і за формальною процедурою розгляду спорів.

Суперечки, що виникають під час виборчого процесу та передбачені Федеральним законом про адміністративні процедури [7], Федеральним законом про вибори [8] та Положенням про проведення місцевих виборів [9], розглядаються виключно в рамках адміністративних процедур органами, які здійснюють організацію та проведення виборів. Фактично суди виключені з цієї системи розгляду спорів в адміністративному порядку, оскільки розгляд спорів адміністративними органами відбувається буквально протягом доби з подання скарги. Специфіка адміністративного розгляду правопорушень на виборах полягає в тому, що як заперечення проти порушення тих чи інших прав до відповідної інстанції надсилається офіційний письмовий протест (скарга). Протест, як правило, стосується ситуації організаційного характеру, які розглядаються в максимально короткі терміни.

Щодо складів адміністративних правопорушень, то Закон про вибори у Німеччині передбачає лише кілька протиправних діянь. В одному випадку підлягає відповідальності особа, яка без поважних причин відмовляється від роботи у виборчому органі. Робота в тимчасових органах, які проводять вибори (дільничні комісії), вважається почесною та здійснюється на громадських засадах, а ухилення від неї без поважної причини



карається штрафом до 500 євро.

В іншому випадку, відповідальність за порушення порядку публікації результатів опитування виборців, що виражається у неправомірній формі, підлягає відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 50 тисяч євро. Порушення заборони на передчасну публікацію результатів виборів до їхнього офіційного опублікування карається найсуворіше. Це єдині склади адміністративних правопорушень, при цьому саме вони караються штрафами.

Кримінальний кодекс ФРН [10] передбачає кілька складів злочинів за порушення у сфері виборчого законодавства. Так, кримінальний закон закріплює такі злочини: перешкоджання здійсненню виборчого права, фальсифікація результатів виборів, фальсифікація документів, що належать до виборів, порушення таємниці виборів, насильницьке перешкоджання здійсненню виборчого права, обман та підкуп виборців. Для наявності складу підкупу виборця несуттєво, чи виконав виборець своє зобов'язання під час голосування, адже необхідно в змові наявність конкретно-особистого характеру відносин, оскільки проста обіцянка переваг не утворює складу злочину [11].

Цікаво, що у виборчому законодавстві Словаччини немає норм, які б регулювали основи та процедуру настання спеціальної юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства [12]. Відсутні у національному законодавстві Словаччини норми про кримінальну та адміністративну відповідальність у сфері виборчих правовідносин [13]. На перший погляд може здатися, що будь-яка відповідальність у Словаччині, що виникає внаслідок виборчих суперечок відсутня, проте це не так.

Відповідальність за порушення під час виборчого процесу кваліфікуються за базовими складами правопорушень, а не за спеціальними. Законодавець свідомо пішов на виключення

спеціальної адміністративної та кримінальної відповідальності у сфері виборчих правовідносин, тому винні особи караються залежно від скоєного діяння за загальними нормами кримінального або адміністративного законодавства. Це може бути корупція, обман, невиконання посадових повноважень тощо.

Специфіка регулювання відповідальності у Німеччині та Словаччині полягає в чіткому поділі видів юридичної відповідальності під час виборів за джерелами їх закріплення, а також покладення на організаторів виборів функцій на розгляд адміністративних та виборчих (конституційних) суперечок, тоді як судами вирішуються питання кримінальної відповідальності.

Певні держави романо-германської правової сім'ї можна зарахувати до скандинавської підгрупи, яскравим представником якої є Данія. Законодавство Данії передбачає кілька складів, пов'язаних із вчиненням злочини під час проведення виборів [14]. Кримінальний кодекс передбачає настання відповідальності за перешкоджання проведенню виборів, викривлення результатів виборів. Міра відповідальності – позбавлення волі у вигляді ув'язнення на певний термін до 6 років, при цьому відсутні будь-які інші види покарання за такі злочини. Також варто зазначити, що забороняється кримінальними нормами незаконне голосування, примус або певне відмінювання (до голосування, так і утримання від нього) до бажаної дії під час виборів, обман, підкуп виборців. Як покарання визначається позбавлення волі терміном до 2 років.

Скарги виборців на перебіг виборів розглядаються Міністерством соціальних справ Данії, при цьому під час таких скарг ставиться під сумнів результат виборів відповідного рівня в цілому. Практика показує, що в історії Данії з моменту формування нинішнього виборчого



законодавства не було випадків, коли вибори визнавалися такими, що не відбулися [15]. У разі суттєвих порушень призначається повторне голосування на тій ділянці, результати виборів на якій можна поставити під питання, однак у Данії подібна практика є винятковою.

Відповідальність за порушення, скоєні у зв'язку з виборами, в Ісландії має відмінні риси. Адміністративні правопорушення встановлюються тим законом, що регулює вибори до відповідного органу [16]. Як приклад можливо навести «Положення про покарання» у Законі «Про вибори до Альтінга» (законодавчий представницький орган Ісландії). Як санкції застосовується штраф, який мають виплатити винні посадові особи, які вчинили протиправне діяння. При цьому суб'єктами правопорушень є посадові особи: місцева влада, державні службовці, представники виборчих комісій, правоохоронці. Закон передбачає майже два десятки діянь, за вчинення яких може настати адміністративна відповідальність.

Багато складів адміністративних правопорушень в Ісландії за своєю природою відповідають кримінальним складам (злочинам) в інших європейських державах. Гуманність законодавства Ісландії про відповідальність за порушення на виборах свідчить про особливий підхід законодавця до виборів. Наприклад, підкуп, обман, порушення таємниці голосування у багатьох європейських державах карається позбавленням волі на певний термін, неможливістю обіймати публічні посади та професійною дискваліфікацією, а в Ісландії ці караються лише штрафом. Зазначене регулювання свідчить про відсутність соціальної потреби у обранні інших заходів покарання.

Особливістю юридичної відповідальності за порушення виборчих прав громадян у державах скандинавської підгрупи виступає її детальне правове регулювання. Залежно від

рівня виборів змінюються як підстави для провадження зі спорів, так і види відповідальності та покарання. Відносно невелика кількість кримінально-правових суспільно небезпечних діянь, а також кількість адміністративних правопорушень, що змінюється, залежно від виборів у той чи інший орган характеризують законодавство Данії та Ісландії.

Висновки. Вважаємо, що у законодавство необхідне розглянути питання впровадження такого поняття як «обмеження виборчих прав». Під яким слід було б розуміти вид відповідальності порушення заборон виборчого законодавства, який виявляється у неможливості реалізації суб'єктивного виборчого права. Чинне законодавство виявляє широке трактування суб'єктивного виборчого права: крім права обирати і бути обраним, до цього поняття включається також право брати участь у висуванні кандидатів, списків кандидатів, у передвиборній агітації, у спостереженні за проведенням виборів, роботою виборчих комісій, включаючи підсумки голосування та визначення результатів виборів, в інших виборчих діях у порядку, встановленому Конституцією України та Виборчим кодексом України. Цей захід повною мірою дозволив би досягти мети покарання, заощадити ресурсну базу, вирішити проблему вдосконалення виборчого законодавства.

У статті визначено, що відповідальність за вчинення правопорушень та злочинів у сфері виборчого процесу, як правило, носить матеріальний характер та виражається у вигляді штрафу. Як альтернативне покарання може розглядатися тюремне ув'язнення залежно від тяжкості та повторності скоєного.

Встановлено, що особливістю юридичної відповідальності за порушення виборчих прав громадян у державах скандинавської підгрупи



виступає її детальне правове регулювання. Залежно від рівня виборів змінюються як підстави для провадження зі спорів, так і види відповідальності та покарання.

Запропоновано розглянути питання впровадження у законодавстві України такого поняття як «обмеження виборчих прав». Під яким слід було б розуміти вид відповідальності порушення заборон виборчого законодавства, який виявляється у неможливості реалізації суб'єктивного виборчого права. Чинне законодавство виявляє широке трактування суб'єктивного виборчого права: крім права обирати і бути обраним, до цього поняття включається також право брати участь у висуванні кандидатів, списків кандидатів, у передвиборній агітації, у спостереженні за проведенням виборів, роботою виборчих комісій, включаючи підсумки голосування та визначення результатів виборів тощо.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, поліцейська діяльність, протидія правопорушенням.

Kalna A. Combating offenses in the field of the electoral process in the countries of the European Union

The article defines that responsibility for committing offenses and crimes in the field of the election process is, as a rule, of a material nature and is expressed in the form of a fine. Imprisonment may be considered as an alternative punishment, depending on the severity and repetition of the offense.

It has been established that a feature of legal responsibility for violation of the electoral rights of citizens in the countries of the Scandinavian subgroup is its detailed legal regulation. Depending on the level of the election, both the grounds

for dispute proceedings and the types of liability and punishment change.

It is proposed to consider the issue of introducing such a concept as "restriction of electoral rights" into the legislation of Ukraine. Which should be understood as the type of responsibility for violating the prohibitions of the electoral legislation, which is manifested in the impossibility of exercising the subjective right to vote. The current legislation reveals a broad interpretation of the subjective electoral right: in addition to the right to vote and be elected, this concept also includes the right to participate in the nomination of candidates, lists of candidates, in pre-election campaigning, in observing the conduct of elections, the work of election commissions, including the results of voting and determination of election results, etc.

Key words: elections, election process, administrative offense, administrative responsibility, police activity, combating offenses.

Література

1. Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act)». URL: <https://www.government.nl>
2. Downes D. Visions of Penal Control in the Netherlands. Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective. Chicago: University of Chicago Press. 2007. P. 93-125.
3. Современные избирательные системы. Ракитская И. А., Орлов А. Г., Ефимова Л. М. Вып. 11: Нидерланды, Никарагуа, Сингапур, науч. ред. В. И. Лафитский, В. И. Лысенко. Москва: РЦИОИТ. 2016. 400 с.
4. Современные избирательные системы. А. Г. Орлов, В. И. Лафитский, И. А. Ракитская, Т. О. Кузнецова. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония. Науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. Москва: РЦИОИТ. 2009. 346 с.
5. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. URL: <http://noticias.juridicas.com>



6. *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*. URL: <http://www.boe.es>
7. *Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) of May 25th 1976; Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) of 19 March 1991*. URL: <http://germanlawarchive.iuscomp.org>
8. *Federal Electoral Law (Bundeswahlgesetz, BWG) of 7 May 1956*. *Federal Law Gazette I*, p. 383. URL: <http://germanlawarchive.iuscomp.org>
9. Современные избирательные системы. А. Г. Орлов, Ю. И. Лейбо, И. А. Ракитская. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. Науч. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко. М.: РЦИОТ: Норма, 2007. 320 с.
10. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии». СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс». 2003. 252 с.
11. Лысенко В. И., Шапиев С. М. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан в законодательстве зарубежных стран. Москва: Норма. 2005.
12. Лазарева Н., Чентеш И. Уголовный кодекс Словацкой Республики 2005 г.: структура и характеристика основных институтов общей части. Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 5.
13. Современные избирательные системы. Ефимова Л. М., Ракитская И. А., А. Г. Орлов, К. А. Половченко. Вып. 9: Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия. Науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва: РЦИОТ. 2014. 512 с.
14. Act No. 24 from 16 May 2000 Concerning Parliamentary Elections to the Althing. URL: <https://eng.innanrikisraduneyti.is>
15. Современные избирательные системы. Чурсина Т. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А., Половченко К. А. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия. науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. Москва: РЦИОТ. 2009. 480 с.
16. Современные избирательные системы. Сапронова М. А., Ракитская И. А., Орлов А. Г., Крысенкова Н. Б. Вып. 7: Египет, Исландия, Колумбия, Пакистан. науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. Москва: РЦИОТ. 2012. 464 с.