

УДК 342.81(477)

**Г.П. ЦИВЕРЕНКО**, Інститут права ім.  
В. Сташиса Класичного приватного університету

## **АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВІЯВЛЕННЯ ТА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В АСПЕКТІ ПРОЕКТУ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, органи державної влади, виборче право, виборці

Для сучасної України, яка перебуває на етапі становлення власної державності та радикального оновлення усіх сфер суспільного життя, питання системності й постійності виборчої законодавчої бази набуває особливої актуальності та гостроти. За всі роки незалежності в Україні склалася практика, коли перед кожними черговими виборами законодавець змінює виборчі норми. При цьому деякі новели не завжди відповідають сучасним потребам і не сприяють проведенню демократичного та прозорого волевиявлення. Так, положення чинного Закону України «Про вибори Президента України» [1] або Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [2], який був прийнятий всього лише за три місяці до чергових виборів, викликають у багатьох науковців у галузі виборчого законодавства сумніви щодо їх доцільності та відповідності Конституції України й міжнародним виборчим стандартам.

Окреслюючи ступінь наукової розробленості зазначеної проблеми, слід зауважити, що питання правопорушень, що посягають

на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, стали предметом глибоких наукових досліджень лише з часу започаткування цього інституту в нашій державі, тобто з 1991 року. Зокрема, питання щодо способу та порядку обрання глави держави в Україні були висвітлені в працях Ф.Г. Бурчака [3], В.М. Шаповала [4], В.Ф. Погорілка [5]. Окремих монографічних видань цій темі не присвячено, хоча деякі спроби були наукового поглиблення таки були [6, 7]. Однак, зважаючи на постійну новелізацію виборчого законодавства, питання організації виборчого процесу й відповідно відповідальності за порушення норм виборчого права потребує постійної уваги і поглибленого юридичного аналізу. До того ж в теорії відсутнє визначення поняття порушення виборчого законодавства взагалі, і адміністративного порушення, зокрема.

Виходячи з вищезазначеного, метою даної статті є аналіз положень глави 15А Кодексу України про адміністративні правопорушення в контексті її трансферу [8] до проекту Виборчого кодексу України. Новизна роботи полягає в виділенні особливостей норм законодавства, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Таким чином, Проект Виборчого кодексу [9] не лише об'єднує й уніфікує в собі 5 основних виборчих Законів України, серед яких «Про Центральну виборчу комісію» [10] та «Про Державний реєстр виборців» [11], але й містить низку важливих законодавчих новел, зокрема, таких:

– вибори народних депутатів проводитимуться за «відкритими списками» з поділом загальнодержавного виборчого округу на 30 регіональних. У кожному з них партія висуватиме окремий виборчий список зі щонайменше п'ятьма кандидатами в депутати. Формуючи списки, політична сила має забезпечити наявність у всіх п'ятірках кожного виборчого списку і чоловіків, і жінок;

– вибори депутатів сільських, селищних, міських і районних у містах радах відбуватимуться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах;

– вибори сільського, селищного, міського голови проводитимуться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Головна територіальна виборча комісія відповідних виборів визнає обраним сільським, селищним, міським головою кандидата, який за підсумками голосування виборців дістане найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів. У виборах міського голови (міста обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, міста Києва) перемагає той, хто здобуде підтримку більш як 50 відсотків справжніх голосів виборців або матиме відрив від наступного за кількістю голосів виборців кандидата не менше як 20 відсотків;

– вибори депутатів районної, обласної ради проводяться на засадах відносної більшості у багатомандатних виборчих округах, що забезпечують передбачений статтею 140 Конституції України [12] статус районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст на території відповідних району й області.

Роль адміністративної відповідальності в даному випадку є надзвичайно важливою насамперед тому, що вона виникає у результаті відносин між державою і громадянином. Це відповідальність за пряме порушення державних приписів, яка є найвищою точкою відносин «влада-підпорядкування». Саме у цьому аспекті адміністративна відповідальність може розглядатися як важливий інструмент правової держави, оскільки завдяки їй держава має мобільну та дійову можливість реалізувати свої вимоги як до фізичних, так і до юридичних осіб [13].

Досліджуючи питання адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забез-

печення, спробуємо виділити її специфічні особливості, оскільки раніше це питання не досліджувалося.

Проаналізувавши думки вчених стосовно загальних ознак адміністративної відповідальності, а також дослідивши норми законодавства, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, можна виділити такі її особливості:

1. Підставою адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення є адміністративний проступок, який посягає на встановлений порядок здійснення народного волевиявлення.

2. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами. Але проблематика статті обмежена розглядом складів проступків передбачених в КУпАП.

3. Об'єктом даних адміністративних правопорушень виступають суспільні відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення.

4. Справи про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, розглядаються виключно судами. Незважаючи на те, що протоколи про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення мають право складати посадові особи органів внутрішніх справ і члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, законодавець встановив необхідність розгляду справ про подібні адміністративні правопорушення тільки в судовому порядку (ст.221 КУпАП).

5. За вчинення адміністративного проступ-

ку, що посягає на виборчі права громадян законом передбачене єдине адміністративне стягнення – штраф. Відповідно до ст.27 КУпАП, штраф – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках, встановлених законодавством України.

6. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, характеризується як менш сувора, ніж кримінальна відповідальність, яка не тягне судимості та інших правових наслідків щодо порушника.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення виражається у застосуванні судом заходів адміністративного впливу (примусу) до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення з метою захисту виборчих прав громадян та їх правового виховання, на основі і в порядку встановленому чинним законодавством.

Розглядаючи підстави адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, будемо відштовхуватися від загальних уявлень і понять з цього питання. Проблема підстав адміністративної відповідальності займає одне з провідних місць в теорії адміністративного права, тому що вона безпосередньо пов'язана із встановленням обсягу застосування заходів адміністративного стягнення та із забезпеченням законності при притягненні до відповідальності, дотриманням прав і свобод громадян.

7. У ст.9 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передба-

чено адміністративну відповідальність [14].

8. Правом складання протоколу про адміністративне правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення наділені посадові особи органів внутрішніх справ; члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону; уповноважені посадові особи Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії; кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі (тут слід розуміти тільки спостерігачів від політичних партій; міжнародні спостерігачі таким правом не наділені). Характеризуючи уповноважених законодавством посадових осіб на складання адміністративного протоколу, слід зазначити таке: до завдань працівників міліції, згідно зі ст.2 Закону України «Про міліцію» [15], належить: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона й забезпечення громадського порядку, участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків. Тобто працівники міліції здійснюють загальний нагляд за правопорядком і не є суб'єктами виборчого процесу. Як правило, їхня роль у виборах зводилася до контролю за дотриманням законодавства під час проведення голосування на дільницях та при встановленні результатів виборів в окружних (територіальних) виборчих комісіях до завершення їх роботи. Разом із тим ст.255 КУпАП передбачає широке коло спеціально уповноважених посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративне правопорушення, враховуючи специфіку їхньої роботи та кваліфікацію, рівень обізнаності в тонкощах правовідносин відповідних сфер. Вибори як окремий конституційно-

процесуальний порядок реалізації права громадян на участь у державному управлінні, здійснюють відповідні органи – виборчі комісії, які й забезпечують загальну організацію та контроль за дотриманням законодавства його учасниками. Проте ці органи та їх посадові особи до недавнього часу не були наділені повноваженнями складати протокол про адміністративні правопорушення, що, на нашу думку, було суттєвим недоліком при притягненні до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про вибори. Але зараз цей недолік виправлений.

З огляду на це, необхідно відзначити таку особливість. Практична реалізація правових можливостей реагування на порушення вимагає від усіх відповідних суб'єктів якісного опанування усіма тонкощами законодавства, зокрема:

- ст.254 КУпАП стосовно необхідності складання протоколу про адміністративне правопорушення;

- ст.256 КУпАП щодо змісту цього протоколу;

- необхідністю роз'яснення порушникові його прав та обов'язків (ст.268 КУпАП);

- приписами стосовно надіслання протоколу до органу, який уповноважений розглядати відповідну справу, тобто – до місцевого суду (ст.221 КУпАП).

Відзначимо також, що положення статті 256 КУпАП не передбачають вимог щодо конкретної форми протоколу про адміністративне правопорушення та не уповноважують жодну особу чи орган на встановлення такої форми. Але, відповідні державні органи, чії посадові особи наділені повноваженнями на складання таких протоколів, затверджують форми цих документів своїми відомчими інструкціями.

В теорії відсутнє визначення поняття порушення виборчого законодавства взагалі, і адміністративного порушення, зокрема. Тому, на нашу думку, йому властиві всі ознаки адміністративного порушення як такого.

Таким чином, основним завданням уповноважених суб'єктів є дотримання приписів ст.256 КУпАП саме щодо змісту цього доку-

мента. Практика виборчих кампаній протягом 2002–2010 років свідчить, що непоодинокими є випадки, коли виборчі комісії, спостерігачі від політичних партій, кандидати не володіють знаннями стосовно належного оформлення тих документів, які вже традиційно застосовуються при документуванні порушень виборчого законодавства: акту про порушення, скарги до виборчої комісії або позовної заяви до суду. Відтепер, з часу набрання чинності останніх змін до КУпАП заінтересовані суб'єкти також повинні набувати навичок реалізовувати розширені можливості в інтересах держави та для захисту виборчих прав громадян.

Отже, категорія адміністративних правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення, незважаючи на її консервативну природу, в умовах лібералізації законодавства набуває певних ознак незамкнутої національної системи адміністративного феномена. Важливу роль у цьому процесі відіграє розвиток сучасної доктрини адміністративного права, яка базується на спільному надбанні зарубіжної та вітчизняної науки. Підсумовуючи сказане вище, зазначимо найголовнішу новелу – необхідність здійснення трансферу норм права із Кодексу України про адміністративні правопорушення до проекту Виборчого кодексу України задля найліпшої організації діяльності в інших сферах суспільного життя.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про вибори Президента України» : від 05.03.1999 р., № 474-XIV // ВВР України. 1997. – № 24. – Ст. 170.

2. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» : від 10.07.2010 р., № 2487-VI // ВВР України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 1220.

3. Бурчак Ф. Г. Президент України / Ф. Г. Бурчак. – К. : Ін Юре, 1997. – 24 с.

4. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. – К. : Арт-Тек ; Вища шк., 1997. – 264 с.

5. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – 344 с.

6. Луговий І. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. О. Луговий ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 226 с.

7. Циверенко Г. П. Визначення складу адміністративного порушення виборчих прав громадян / Г. П. Циверенко // Держава та регіони. Серія: Право. – 2009. – № 4 – С. 173–176.

8. Адміністративне право України: законодавчі визначення: словник-довідник / укл.: Р. А. Калюжний, С. В. Петков. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – С. 12–19.

9. Проект Виборчого кодексу України № 4234-1 від 23.03.2010 (Ключковський Ю. Б.,

Гриневецький С. Р. та ін.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35014](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35014).

10. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» : від 30.06.2004 р., № 1932-15 // ВВР України. – 2004. – № 36. – Ст. 176.

11. Закон України «Про Державний реєстр виборців» : від 22.02.2007 р., № 698-V // ВВР України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

12. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. Спеціальний випуск. – С. 15.

13. Куян І. Адміністративна відповідальність як інструмент правової держави / І. Куян // Право України. – 1998. – № 5. – С. 66–68.

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР України. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

15. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-XII // ВВР України. – 1991. – № 4.

*Циверенко Г. П. Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в аспекті проекту Виборчого кодексу України / Г. П. Циверенко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 905–909 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cgvku.pdf>*

Обґрунтовані положення, спрямовані на вдосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення громадян, які мають право голосу. Запропоновані зміни до законодавства про адміністративну відповідальність з метою вдосконалення правового захисту виборчих прав громадян.

\*\*\*

*Циверенко А.П. Административные правонарушения, которые посягают на реализацию народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения в аспекте проекта Избирательного кодекса Украины*

Обоснованы положения, направленные на усовершенствование административной ответственности за правонарушения, которые посягают на реализацию народного волеизъявления граждан. Предложены изменения в законодательство об административной ответственности с целью совершенствования правовой защиты избирательных прав граждан.

\*\*\*

*Tsyverenko A.P. Administrative Crimes which Interproch on Realization National Will and Legal Order it's Depending in Aspect Plan Voting Code of Ukraine*

The investigation of the institute of responsibility of internal affairs of Ukraine in its administrative legal aspect is dedicated. The detailed analysis of discipline and administrative responsibility of the officials of the Ministry of internal affairs of Ukraine is represented; the notion of personal responsibility of the officials and political responsibility of the Home secretary are considered here.