

УДК (091)343.415:340.15

М.В. МАЗУР, канд. юрид. наук, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН: ІСТОРИКО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Ключові слова: злочин, вибори, право на вільні вибори, історія права

Згідно з положеннями ст.1 Конституції України Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. При цьому в ст.5 Основного Закону визначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; а право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові та не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Стаття 69 Конституції України вказує, що народне волевиявлення здійснюється, головним чином, через вибори й референдум, а в ст.38 гарантується право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Проте, без ефективного механізму юридичної відповідальності за порушення прав і свобод громадян виборчі і референдумні права громадян навряд чи будуть захищені й гарантовані належним чином. Тому важливо, щоб кримінальне законодавство встановлювало кримінальну відповідальність за найбільш суспільно небезпечні посягання на виборчі й референдумні права громадян.

І хоча вчені сьогодні приділяють багато уваги питанню вдосконалення відповідних статей чинного Кримінального кодексу України [16] (далі – КК України), важливим аспек-

том цієї проблеми є історія становлення кримінально-правових норм про виборчі злочини. Отже, метою цієї статті є саме дослідження указанного питання.

Історія становлення у вітчизняному праві інституту кримінальної відповідальності за виборчі правопорушення сягає коренями у законодавство Російської імперії ХІХ ст. (якщо не рахувати Іменний указ Катерини ІІ від 14.12.1766 р. «Про створення в Москві комісії для складання нового Уложення та про вибори до неї депутатів», де під «острахом Нашого неминучого гніву» заборонялося утискувати будь-кого на виборах і брати для цього хабарі). Отже, вперше кримінально-правові норми, які передбачали кримінальну відповідальність за діяння, що посягали на виборчі правовідносини та виборчі права, з'явилися в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 року – це статті 1425, 1426, 1434 глави «Про порушення правил для виборів й інших зібрань дворянських, міських і сільських», а також ст.1440, яка була включена до цієї глави в 1864 році. У зв'язку з появою нових представницьких органів влади 08.03.1906 р. це Уложення було доповнено главою «Про порушення свободи й правильності виборів у Державну Раду та Державну Думу, а також безперешкодної діяльності цих установ» (статті 328-1–328-9). Названі норми були чинними до 1917 року, тобто до знищення монархії та початку радянської доби історії України.

Наступний етап розвитку інституту кримінальної відповідальності за злочини проти виборів припадає на радянський період.

Так, у ст.104 КК РРФСР 1922 року серед злочинів проти порядку управління передбачалося покарання у вигляді примусових робіт на строк не менше трьох місяців за участь у виборах до рад особи, яка не мала на те законного права. Крім того, у п.«ж» ст.32 КК РРФСР 1922 р. було передбачене покарання у вигляді «поразки прав» (рос. – «поражение прав»), зміст якого згідно із ст.40 полягав у позбавленні на строк не більше 5 років активного і пасивного виборчого права; активного і

пасивного виборчого права в професійні та інші організації, права займати відповідальні посади, а також бути засідателями в народному суді, захисниками у суді, піклувальником або опікуном. Відповідно до ст.43 КК РРФСР 1922 р. поразка прав призначалася судом як додаткове покарання при винесенні обвинувальних вироків, причому постановка питання про поразку прав при засудженні для суду була обов'язковою, якщо за відповідний злочин КК передбачав покарання більше, ніж позбавлення волі на один рік. Цікаво, що текст зазначених норм було дослівно перенесено до КК УСРР 1922 р. із збереженням нумерації статей.

Схожі за змістом норми пізніше потрапили й у КК РРСФР 1926 року. Так, відповідно до п.«д» ст.20 цього кодексу одним із «заходів соціального захисту судово-виправного характеру» (таким терміном у цьому кодексі було замінено поняття «покарання») було визнано «поразку політичних і окремих громадянських прав», суть якої згідно із положеннями ст.31 полягала в позбавленні: а) активного і пасивного виборчого права при виборах до рад та на з'їзди рад; б) права займати відповідальні державні посади, виконувати громадські обов'язки і носити почесне звання; в) права зайняття виборчих посад у промислових або торгівельних організаціях і товариствах; г) батьківських прав. У ст.91 КК РРСФР 1926 року було закріплену норму, згідно з якою за участь у виборах до рад та їх з'їзди особи, що не має на те права, призначалися примусові роботи на строк до шести місяців або штраф до п'ятисот рублів. Відповідно, схожі норми з'явилися й у КК УРСР 1927 року – це п.«д» ст.21 і ст.29 («поразка прав»), а також ст.85 (аналог ст.91 КК РРСФР 1926 року).

Згідно з постановою ВЦВК і РНК СРСР від 28.01.1929 р. КК РРСФР 1926 року було доповнено ст.91-1, що встановлювала відповідальність у вигляді примусових робіт на строк до шести місяців або штрафом до п'ятисот карбованців за перешкоджання з боку наймача в сільській місцевості здійсненню

особами найманої праці виборчих прав. Через кілька днів постановою ВЦВК і РНК УРСР від 06.02.1929 р. схожу норму було додано до КК Української РСР 1927 року (ст.85-1). Саме ця норма, на думку дослідників, уперше в історії українського і російського права була спрямована на правове забезпечення охорони виборчих прав громадян, хоча її дія обмежувалась тільки виборцями, які працювали за наймом у сільській місцевості [3, с.88].

09.07.1937 року постановою ЦВК СРСР було затверджено Положення про вибори до Верховної Ради Союзу РСР, яке містило дві норми кримінально-правового характеру:

– «Будь-яка особа, яка шляхом насильства, обману, погроз чи підкупу перешкоджатиме громадянину СРСР у здійсненні його права обирати та бути обраним до Верховної Ради СРСР, карається позбавленням волі на строк до двох років» (ст.111);

– «Посадова особа Ради або член виборчої комісії, які вчинили підробку виборчих документів або завідомо неправильний підрахунок голосів, караються позбавленням волі на строк до трьох років» (ст.112).

Аналогічні норми було закріплено в Положенні про вибори в Верховну Раду УРСР, затвердженому Постановою п'ятої сесії ЦВК УРСР тринадцятого скликання 21.02.1938 р. (ст.ст.100, 101). Ці ж склади злочинів відтворювалися в Кримінальному кодексі УРСР. Так, Постановою ЦВК і РНК УРСР від 02.12.1937 р. «Про зміну ст.85-1 Кримінального Кодексу УРСР і про доповнення цього Кодексу статтею 108-1» ст.85-1 була викладена у редакції: «За перешкоджання шляхом насильства, обману, погроз або підкупу громадянину Союзу РСР у здійсненні його права обирати і бути обраним в Ради народних депутатів трудящих – позбавлення волі на строк до двох років», а ст.108-1 – «за підробку виборчих документів або завідомо неправильний підрахунок голосів при виборах в Ради депутатів трудящих, вчинене посадовою особою Ради або членом виборчої комісії, позбавлення волі на строк до трьох років». Оскільки ст.108 КК УРСР 1927 р. передбачала

кримінальну відповідальність за службовий підлог, то ст.108-1, очевидно, слід розглядати як спеціальну норму по відношенню до загального поняття службового підлогу [1, с.28].

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 11.10.1945 р. було затверджено «Положення про вибори в Верховну Раду СРСР», де в статтях 109 і 110 передбачалися склади злочинів, за змістом аналогічні ст.ст.110, 111 Положення про вибори до Верховної Ради Союзу РСР 1937 року.

У проекті Кримінального кодексу СРСР 1955 року містилися три статті, які передбачали кримінальну відповідальність за порушення виборчих прав – перешкоджання здійсненню виборчого права (ст.103), підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів (ст.104), порушення таємниці голосування (ст.105). Зазначені кримінально-правові норми мали саме той вигляд, який зберігся в кримінальних законах СРСР і УРСР, прийнятих пізніше. Зокрема, 28.12.1960 р. Законом Української РСР було затверджено Кримінальний кодекс УРСР, що діяв наступні 40 років. Цей кодекс містив главу IV Особливої частини з назвою «Злочини проти політичних і трудових прав громадян», у якій було передбачено ті три склади злочинів: «Перешкоджання здійсненню виборчого права» (ст.127), «Підлог виборчих документів, приписка або неправильний підрахунок голосів» (ст.128), «Порушення таємниці голосування» (ст.129).

У 1993 році в КК України вперше з'явилася норма, яка захищала референдумні права і правовідносини (КК було доповнено статтею 129-1 «Порушення законодавства про референдум»). У 1999 р. указана глава КК отримала назву «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав громадянина», а статті 127 і 128 – відповідно «Перешкоджання здійсненню виборчого права чи роботі виборчої комісії» і «Неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів».

05.04.2001 р. було прийнято КК України, який набрав чинності з 1 вересня 2001 р. та містив чотири статті, що стосувалися виборів і референдуму:

– ст.157 «Перешкоджання здійсненню виборчого права», яка встановлювала відповідальність за перешкоджання насильством, обманом, погрозами, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадянином права обирати і бути обраним Президентом України, народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом місцевої ради або сільським, селищним, міським головою, вести передвиборну агітацію;

– ст.158 «Неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів», що визнавала злочином видачу членом виборчої комісії виборчого бюлетеня особі, яка не внесена до списку виборців, і видачу виборцю виборчих бюлетенів (виборчого бюлетеня) замість інших виборців (ч.1); «підлог, тобто виготовлення виборчого документа невідомого зразка чи виготовлення у спосіб, не передбачений законом, внесення до виборчого документа завідомо неправдивих відомостей або будь-яка інша його подрібка, а так само використання завідомо подрібленого виборчого документа чи виготовленого у спосіб, не передбачений законом» (ч.2); а також завідомо неправильний підрахунок голосів або завідомо неправильне оголошення результатів виборів;

– ст.159 «Порушення таємниці голосування», яка передбачала покарання за умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів, вчинене членом виборчої комісії або іншою службовою особою з використанням влади чи службового становища;

– ст.160 «Порушення законодавства про референдум», що встановила кримінальну відповідальність за «перешкоджання насильством, обманом, погрозою, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадяни-

ном права брати або не брати участь у референдумі, вести агітацію до дня проведення референдуму» (ч.1); а також за «підроблення документів референдуму, приписування, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушення таємниці голосування, вчинені членом комісії з проведення референдуму або іншою службовою особою» (ч.3).

При цьому текст статей 157–160 КК 2001 р. не сильно відрізнявся від статей 127–129-1 КК 1960 року, за виключенням того, що в новому Кодексі було декриміналізовано перешкоджання роботі виборчої комісії, а також додано деякі кваліфікуючі ознаки та внесено певні незначні правки.

У подальшому внаслідок неодноразових змін і доповнень, які вносилися до чинного КК України в 2003 і 2005–2009 роках, статті 157–159 КК істотно трансформувалися й збільшилися за обсягом.

Зокрема, у ст.157 КК знову було криміналізовано перешкоджання роботі члена виборчої комісії (в 2006 році), а також встановлено кримінальну відповідальність за:

а) перешкоджання вільному здійсненню громадянином свого права брати участь у референдумі;

б) перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, ініціативної групи референдуму, комісії з референдуму, члена ініціативної групи референдуму, члена комісії з референдуму або офіційного спостерігача;

в) ухилення члена виборчої комісії у роботі комісії без поважних причин;

г) втручання службової особи з використанням службового становища у здійсненні виборчою комісією чи комісією з референдуму їх повноважень, установлених законом, вчинене шляхом незаконної вимоги чи вказівки з метою вплинути на рішення виборчої комісії чи комісії з референдуму.

Положення ст.158 КК стали значно більш деталізованими та включили нові форми об'єктивної сторони:

а) незаконна передача іншій особі виборчого бюлетеня виборцем;

б) умисне надання членом виборчої комісії чи комісії з референдуму громадянину можливості проголосувати за іншу особу чи проголосувати більше ніж один раз у ході голосування;

в) умисне надання членом комісії з референдуму громадянину можливості проголосувати за іншу особу чи проголосувати більше ніж один раз у ході голосування або надання бюлетеня для голосування на референдумі особі, яка не включена до списку громадян, які мають право брати участь у референдумі на відповідній ділянці з референдуму;

г) умисне надання членом виборчої комісії чи комісії з референдуму виборцю заповненого виборчого бюлетеня (бюлетеня для голосування на референдумі);

г) викрадення чи приховування виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, виборчого протоколу чи протоколу комісії з референдуму або скриньки з бюлетенями або незаконне знищення чи псування скриньки з бюлетенями;

д) підписання виборчого протоколу чи протоколу комісії з референдуму до остаточного підрахунку голосів чи встановлення результатів голосування або включення неврахованих виборчих бюлетенів чи бюлетенів для голосування на референдумі до числа бюлетенів, використаних при голосуванні, або підміна дійсних виборчих бюлетенів з позначками виборців чи громадян, які мають право брати участь у референдумі, або незаконне внесення до протоколу змін після його заповнення, або викрадення чи приховування виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, виборчого протоколу чи протоколу комісії з референдуму або скриньки з бюлетенями, або незаконне знищення чи псування скриньки з бюлетенями, що призвело до неможливості визначити волевиявлення виборців чи встановити результати референдуму, вчинені членом виборчої комісії, комісії з референдуму;

е) умисне надання неправдивих відомостей до органу Державного реєстру виборців;

є) умисне внесення неправдивих відомостей до бази даних Державного реєстру виборців, несанкціоновані дії з інформацією, що міститься у базі даних Державного реєстру виборців, чи інше несанкціоноване втручання у роботу Державного реєстру виборців, вчинене службовою особою, яка має право доступу до цієї інформації, або іншою особою шляхом несанкціонованого доступу до бази даних Державного реєстру виборців.

Форма об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого в ст.159 КК України, стала охоплювати порушення таємниці голосування не лише під час проведення виборів, але й під час референдуму. Крім того, шляхом уточнення об'єктивної сторони злочину було декриміналізовано умисне порушення таємниці голосування, не пов'язане з розголошенням змісту волевиявлення громадянина.

Крім того, КК було доповнено статтями 158-1 «Голосування виборцем на виборчій дільниці більше ніж один раз», 158-2 «Незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму» і 159-1 «Порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку)».

Слід зауважити, що низку змін і доповнень до КК України, які подавалися на розгляд Верховної Ради України, не було підтримано. Наприклад, першим варіантом законопроекту № 6418, зареєстрованому в парламенті 02.03.2005 р., серед іншого пропонувалося доповнити КК статтями 159-2 «Перешкоджання передвиборній агітації», 159-3 «Незаконне використання активного виборчого права» (використання активного виборчого права особою, яка не володіє ним, або голосування більше ніж один раз у ході одного і того самого голосування особою, яка має активне виборче право, або передача свого виборчого бюлетеня іншій особі), а також 54-1 «Позбавлення виборчого права» (цей додатковий вид покарання пропонувалося призначати на строк від п'яти до десяти років у випадку засудження за злочини, передбачені статтями 157–159-3 КК, а також особі, засудженій до позбавлення волі за вчинення умисного тяж-

кого чи особливо тяжкого злочину, якщо воно не передбачене в санкції Особливої частини КК за умови, що з урахуванням характеру злочину та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за засудженим активного та/або пасивного виборчого права) [5, с.14]. Цей законопроект після суттєвої переробки було прийнято 23.02.2006 р., але без указаних статей.

Прискіплива увага законодавця до питань вдосконалення кримінально-правових норм, що стосуються процесу виборів, очевидно була обумовлена загостренням протистояння різних політичних сил і їхнім бажанням створити більш-менш ефективним механізм кримінально-правової охорони виборчих прав громадян і виборчих правовідносин. Яскравою ілюстрацією цього твердження є те, що правки 2006 року, які докорінно змінили й доповнили кримінально-правові норми, що стосувалися охорони виборчих правовідносин, були внесені до КК України саме напередодні виборів і набрали чинності 25.03.2006 р., тобто за один день до дня голосування на парламентських і місцевих виборах.

Заради справедливості необхідно зазначити, що істотних змін зазнавали також норми виборчого законодавства – практично під кожні вибори в Україні традиційно приймається новий виборчий закон чи його нова редакція [6, с.7]. На сьогодні кожний з трьох виборчих законів («Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів») за обсягом майже не поступається Кримінальному кодексу (не кажучи про те, що існують також інші закони, що стосуються виборів і референдумів).

Така швидкоплинність розвитку виборчого законодавства створює потенційну загрозу «відставання» відповідних кримінально-правових норм, які, здебільшого, носять від-сильний характер. Одним із прикладів такого відставання є положення ч.1 ст.158 КК України, яка визнає кримінально каранним, окрім іншого, незаконне виготовлення або збері-

гання чи використання завідомо незаконно виготовлених бланків відкріпних посвідчень і яка в цій частині залишається «мертвою» вже протягом трьох виборчих кампаній: позачергових парламентських виборів 2007 року, президентських і місцевих виборів 2010 року, оскільки після початку діяльності Державного реєстру виборців згідно із Законом України № 698-V від 22.02.2007 р. інститут відкріпних посвідчень фактично був скасований. Так, у 2009 році відповідні положення Закону України «Про вибори Президента України» № 474-XIV від 05.03.1999 р. були виключені (хоча в одному місці законодавець забув це зробити – у п.12 статті 78 даного Закону, яка визначає процедуру підрахунку голосів, сказано, що до пакету із надписом «Список виборців» запаковуються також відкріпні посвідчення, що є очевидною законодавчою помилкою). У новому Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2487-VI від 10.07.2010 р. поняття «відкріпні посвідчення» взагалі відсутнє, на відміну від попереднього Закону, де воно згадувалося двічі (хоча названі посвідчення на місцевих виборах і не застосовувалися). Єдиним виборчим законом, де залишилися положення щодо відкріпних посвідчень, є Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 1665-IV від 25.03.2004 р.. Але, по-перше, навіть до того, як Державний реєстр виборців почав працювати, напередодні позачергових парламентських виборів 2007 року до цього Закону було спеціально включено положення, що при проведенні позачергових виборів депутатів «відкріпні посвідчення не виготовляються та не використовуються» (п.7 ст.102 названого Закону). По-друге, можна із повною впевненістю прогнозувати, що під парламентські вибори 2012 року буде прийнятий новий виборчий закон або, як мінімум, істотно зміниться чинний, а інститут відкріпних посвідчень буде скасований остаточно. Утім, чи не забуде законодавець внести відповідні зміни до ст.158 КК України? Гадаємо, що скоро побачимо.

Крім того, цікаво, що попри всі ці зміни виборчого законодавства Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» залишається чинним майже в тій самій редакції, в якій він був ухвалений 03.07.1991 р., що, очевидно, обумовлено непопулярністю в Україні даної форми безпосередньої демократії. Відповідно, поза увагою вітчизняного законодавця залишилися й положення ст.160 КК, які взагалі не зазнали ніяких змін, що створило колізії між цією нормою та оновленими статтями 157–159 КК, які після внесених змін в рівній мірі стосуються як виборів, так і референдуму. Зокрема, поширення законодавчими змінами останніх років дії статей 157–159 КК України на референдумні правовідносини було обумовлено схожістю цих відносин з виборчими та необхідністю уникнення диспропорції кримінально-правової охорони виборчих і референдумних прав і правовідносин, коли перші захищалися кількома достатньо великими за обсягом статтями, а другі – лише однією коротенькою (ст.160). Але, ліквідуючи зазначену диспропорцію, законодавець забув скасувати ст.160 КК, у зв'язку з чим і виникла колізія, пов'язана із дублюванням деяких кримінально-правових заборон у названих статтях КК України.

На жаль, цими прикладами існуючі сьогодні проблеми законодавчої регламентації в Україні кримінально-правової відповідальності за «виборчі» злочини не обмежуються. Отже, потрібно продовжувати дослідження перспектив удосконалення кримінально-правових норм, що охороняють виборчі та референдумні права і правовідносини, та, відповідно, вносити необхідні зміни до чинного КК України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Медіна Л. П. Кримінально-правова характеристика злочинів проти виборчих прав громадян України (ст. ст. 157, 158, 159 КК України): дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.08 / Медіна Лариса Павлівна. – К., 2004. – 226 с.

2. Лихова С. Я. Злочини проти громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина за Кримінальним кодексом України (теоретико-правове дослідження): дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 / Лихова Софія Яківна. – Київ, 2006. – 471 с.

3. Мягков М. О. Перешкоджання здійсненню виборчого права: проблеми кримінальної відповідальності: дис. ... кандидата. юрид. наук : 12.00.08 / Мягков Микола Олександрович. – Луганськ, 2006. – 196 с.

4. Мельник М. І. Кримінальна відповідаль-

ність за злочини проти виборчих прав / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2005. – 144 с.

5. Андрушко П. П. Злочини проти виборчих прав громадян та їх права брати участь у референдумі : монографія / П. П. Андрушко. – К. : КНТ, 2007. – 328 с.

6. Тагієв С. Р. Порушення виборчого законодавства: проблеми судового оскарження та юридичної відповідальності : препринт / С. Р. Тагієв, М. В. Мазур, М. О. Мягков. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. – 208 с.

Мазур М. В. Злочини проти виборчих прав громадян: історико-правовий аспект / М. В. Мазур // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 539–545 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11mmvira.pdf>

Досліджено історію становлення норм щодо кримінальної відповідальності за злочини, що посягають на виборчі правовідносини. Аналіз охоплює часові рамки від XIX ст. до сьогоднішніх днів. Зроблено висновок про певну непослідовність законодавчих змін, внесених протягом останніх років до статей 157–160 чинного Кримінального кодексу України.

Мазур Н.В. Преступления против избирательных прав граждан: историко-правовой аспект

Проанализирована история становления норм об уголовной ответственности за преступления, посягающие на избирательные правоотношения. Исследование охватывает временные рамки с XIX века до сегодняшних дней. Сделан вывод об определенной непоследовательности законодательных изменений, внесенных в последние годы в статьи 157–160 действующего Уголовного кодекса Украины.

Mazur M.V. Crimes against the Electoral Rights of Citizens: Historical and Legal Aspects

The history of formation of norms about the criminal liability for the crimes encroaching on selective legal relationship is analyzed. The analysis covers the period from the Russian Empire to the present. There is a conclusion about the inconsistency of some of last legislative changes to the clause 157–160 of the 2001 Criminal Code of Ukraine.