

УДК 35.078.18

**В.А. СТУКАЛЕНКО**, Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ ПРОВІДНИХ КРАЇН СВІТУ**

*Ключові слова:* вибори, адміністративна відповідальність, досвід, виборче законодавство

Сьогодні в Україні відбувається широкомасштабне реформування, що торкається усіх сфер суспільного життя. Не є виключенням і чинне законодавство. Удосконалення законодавства є необхідною передумовою розвитку та становлення будь-якої правової держави. Важливим чинником у цій сфері є впровадження передового досвіду провідних країн світу у конкретному напрямі діяльності державних органів, нормативно-правової бази в цілому. Особливої актуальності зазначене набуває під час реформування виборчого законодавства.

Проте, будь-яке запозичення досвіду зарубіжної країни у нормотворчій діяльності має обов'язково враховувати специфіку нашої країни, реальні потреби її нормотворчої та правозастосовчої діяльності. Повинен аналізуватися і враховуватися досвід багатьох держав, визначатися недоліки та переваги досвіду тих чи інших держав і на підставі їх порівняльного аналізу обиратися найбільш прийнятні для України варіанти й формулюватися пропозиції щодо вдосконалення наукового підґрунтя для формування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства [1, с.296]. Вважаємо, що хоч подібний досвід і викликає значний інтерес, проте вимагає глибокого осмислення з урахуванням специфіки вітчизняної правової системи, історичних і культурних традицій.

Питання виборів та виборчого права, адміністративної відповідальності та її видів, сутності, ознак, ролі та значення адміністративної відповідальності як правового інституту в різні часи були об'єктом дослідження багатьох вчених. Зокрема, питанням сутності адміністративної відповідальності присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, О.А. Веденєєва, І.О. Галагана, В.К. Гіжевського, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Ю.А. Денисова, Є.В. Додіна, В.В. Долежана, Р.А. Калюжного, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, М.І. Корнієнка, Д.М. Лук'янця, В.В. Маклакова, В.М. Манохіна, В.М. Марчука, Д.М. Овсянка, В.І. Олефіра, В.Ф. Опришка, І.С. Самощенко, М.С. Студенікіної, В.Д. Суценка, Ю.О. Тихомирова, О.М. Якуби та ін. Однак, існуючі дослідження щодо зазначеної проблеми мають фрагментарний характер, тобто лише в тій чи іншій частині торкаються даного питання.

Розглядаючи досвід провідних країн світу у сфері застосування відповідальності за порушення виборчого законодавства, слід зазначити, що, незважаючи на тотожні ознаки, детермінанти та правові проблеми, у кожній країні склалися свої, інколи притаманні тільки їй, методи попередження та боротьби з цим видом порушень чинного законодавства. Це залежить від багатьох чинників, серед яких: рівень життя в країні, стан соціальної активності суспільства, розвиток нормативно-правового забезпечення тощо.

Зважаючи на обмежений обсяг наукової роботи, ми зосередили свою увагу на двох основних напрямках – здійснити аналіз досвіду країн СНД, як таких, що мають спільну історію розвитку цього виду юридичної відповідальності, а також висвітлити окремі аспекти законодавства розвинених країн Європейського Союзу.

Аналізуючи положення Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення, слід зазначити, що адміністративні порушення, що посягають на вільне волевиявлення, не виділені в окрему главу (як це

зробив вітчизняний законодавець), а містяться в главі 5 «Адміністративні правопорушення, що посягають на права громадян» [2]. Однією з головних відмінностей від вітчизняного законодавства є те, що у Росії законодавець, прийнявши відповідний закон [3], урегулював питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення виборчого законодавства. На думку деяких науковців, недоліком вітчизняного адміністративного законодавства є питання визначення суб'єктом правопорушення лише індивідуальних суб'єктів, тобто фізичних осіб. Проте учасниками виборчого процесу є як індивідуальні суб'єкти, так і колективні (політичні партії, засоби масової інформації тощо). Хоча це питання не є прерогативою виборчого процесу, однак значною мірою впливає на нього [5, с.183]. Як зазначає І.О. Луговий, у теорії адміністративного права наразі ведеться полеміка щодо доцільності та необхідності встановлення адміністративної відповідальності до юридичних осіб. Чинний КУпАП поки ще не визначає адміністративним правопорушником юридичну особу, і це проблема, яка потребує законодавчого вирішення [4, с.75].

Проблема полягає в тому, що в основному відповідальність несуть представники суб'єкта виборчого процесу. У випадку, коли він представляє державні установи, це, можливо, є виправданим. Проте порушення виборчого законодавства політичними партіями, коли вони є системними і зумисними, дозволяє нам звернути увагу на досвід Російської Федерації. Зокрема, реєстрація федерального списку кандидатів, висунутого політичною партією, може бути скасована Центральною виборчою комісією Російської Федерації. Верховним Судом Російської Федерації за заявою Центральної виборчої комісії Російської Федерації, іншої політичної партії, федеральний список кандидатів якої зареєстрований, не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування у визначених законом випадках:

– у разі неодноразового використання керівником політичної партії переваг свого посадового або службового становища;

– встановлення факту підкупу виборців політичною партією, її довіреною особою, уповноваженим представником, зокрема з фінансових питань;

– перевищення політичною партією, її уповноваженим представником з фінансових питань витрат із засобів виборчого фонду більш ніж на 5 % від встановленої відповідно до закону граничної суми всіх витрат із засобів виборчого фонду політичної партії;

– використання політичною партією, її уповноваженим представником з фінансових питань з метою отримання певного результату на виборах крім засобів свого виборчого фонду і виборчих фондів її регіональних відділень інших грошових коштів, у розмірі більше 5 % від встановленої граничної суми всіх витрат із засобів виборчого фонду [6].

Як зазначає К. Черкашина, можливість скасування реєстрації її списку кандидатів є ефективним важелем впливу на правову поведінку політичних партій під час виборчого процесу [7, с.122]. Проте, слід застерегти, що під час застосування так званого «адмінресурсу», коли певні державні органи надають перевагу лише одній політичній силі, зазначений вид відповідальності може бути неправомірно використаний у конкурентній боротьбі політичних сил, що, в свою чергу, позначиться на викривленні результатів виборів.

Загалом Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення містить 34 статті, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення виборчого законодавства. Здійснивши їх порівняльний аналіз можна зробити висновок, що законодавство України у цій сфері містить більш м'яку норми, ніж у Росії.

Розширене коло правовідносин, порівняно з українським, законодавчими актами, що охороняються адміністративним законодавством, передбачено також і в інших державах СНД. Так, Кодекс Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення передбачає 13 статей за порушення виборчого законодавства, Киргизької Республіки – 12, а Кодекс Молдови про адміністративні правопорушен-

ня закріплює лише одну статтю, що стосується порушення виборчих прав громадян, проте ця стаття містить 13 частин. Разом із тим Виборчий кодекс Молдови окремою главою також передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення, при цьому правом на складання протоколу про адміністративні правопорушення наділяються такі уповноважені особи: мер місцевості, голова виборчої комісії, та поліцейські органи, які здійснюють нагляд за виборами [5, с.187].

У більшості країн світу найбільш «м'якою» санкцією за порушення законодавства про вибори є попередження. Проте в Білорусі передбачена можливість нести відповідальність у формі попередження в разі порушення положень Виборчого кодексу та інших законодавчих актів, що стосуються проведення виборів кандидатом його довіреною особою або ініціативною групою зі збору підписів громадян на підтримку його особи як кандидата. Повторне накладення цієї санкції є підставою для застосування до правопорушника санкції у вигляді відмови від реєстрації кандидатом у депутати відповідної особи (осіб) [8].

Що стосується законодавства країн Європейського Союзу, то окрему увагу хотілося би привернути до відповідальності за порушення політичної реклами під час виборчого процесу, оскільки проведення останніх виборів в Україні виявило значні недоліки у цій сфері. У деяких країнах (Німеччина, Іспанія) політична реклама обмежена, за винятком періодів передвиборних кампаній. В інших (Франція, Великобританія), навпаки, обмеження накладаються тільки на час передвиборної кампанії. У Франції протягом трьох місяців, що передували дню виборів, заборонена платна політична реклама в пресі, на радіо і по телебаченню, зміст ж безкоштовної реклами піддається регулюванню.

У Голландії суди зазвичай приймають до розгляду позови тільки в тих випадках, коли політична реклама образлива або вводить в оману. Однак за добровільним професійним кодексом рекламі пред'являється ще ряд вимог, а саме: політична реклама повинна бути

чітка позначена як така, вона не може бути анонімною або містити факти, невідповідні істині, вона повинна відповідати вимогам хорошого смаку, і не може бути поміщена на смугах редакційних матеріалів газети. Спеціальна комісія дає рекомендації щодо того, публікувати чи не публікувати політичну рекламу, а члени двох найбільших асоціацій видавців погодилися дотримуватися цих рекомендацій. Хоча відмова від публікацій політичної реклами в цілому не є протиправною, однак, колективний відмова за рекомендацією цієї комісії може розцінюватися як цивільне правопорушення. При розгляді однієї зі справ, суд постановив, що відмова від публікації політичної реклами, яка містила фотографію, може бути виправдана тільки в тому випадку, якщо переважна більшість голландського населення вважатиме її абсолютно позбавленою смаку або непристойною.

Зовсім по-іншому ставляться до цієї проблеми в США, де будь-яке регулювання в галузі політичної реклами, у тому числі з боку комерційних організацій, в принципі є неконституційним і може бути дозволено лише за наявності серйозних на те підстав.

Також вважаємо, що в Україні назріла необхідність прийняття Виборчого кодексу. Це пояснюється тим, що в Україні є велика кількість нормативно-правових документів, що регулюють виборчі процеси. Крім того, перед кожною виборчою кампанією традиційно змінюється виборче законодавство, породжуючи ряд проблем:

- законодавчі акти часто містять суперечливі норми;
- зміни вносяться непродумано, керуючись ситуативною вигодою для окремих політичних сил;
- у законодавстві немає уніфікованого підходу до технічних питань, пов'язаних із процедурою голосування;
- неузгодженість законодавства відкриває можливості для політичної корупції.

Вирішити ці проблеми можна шляхом прийняття Виборчого кодексу України – одного базового документу, що регулюватиме

процедуру виборів на різних рівнях. Таке удосконалення виборчого законодавства розв'яже низку гострих політичних проблем, спростить регулювання виборчого процесу. Тут можемо запозичити досвід Франції, де існує такий кодекс і яким досить детально регламентовані як заборони, так і передбачені конкретні санкції щодо кожного етапу виборчого процесу. Слід відзначити, що в цьому нормативно-правовому акті містяться санкції відповідальності як кримінальної, конституційно-правової, так і адміністративної [5, с.151].

У чинному законодавстві України відсутні будь-які норми, які би регламентували відповідальність за неявку (неучасть) у виборах. Проте у певних країнах передбачено обов'язковий вотум, тобто, юридичний обов'язок виборців взяти участь у голосуванні. Участь у виборах розглядається як громадянський обов'язок кожного виборця. Але за неучасть у виборах не настає якої-небудь відповідальності. Проте, далеко не у всіх зарубіжних країнах участь у виборах вважається тільки громадянським обов'язком (Австрія, Бельгія, Італія, Нідерланди та ін.). Там установлюється відповідальність за ухилення від участі у виборах. Наприклад, в Австрії особа, яка ухилилася від участі у виборах, піддається штрафу в розмірі 1 тис. шилінгів, а в Пакистані передбачено кримінальну відповідальність у вигляді каторжних робіт до 6 років і штрафу в розмірі 5 тис. рупій. Разом із, тим слід визнати, що й у нас помітно знижується активність виборців, зростає абсентеїзм, тобто ухилення від участі в голосуванні, що варто розглядати як результат втоми від нескінченної політичної боротьби і як кризу довіри до нинішніх владних структур [9, с.271].

Вибори, які проводилися в Україні за період її незалежності, вказали на низку проблем, пов'язаних, насамперед, із законодавчим закріпленням юридичної відповідальності. Останнє потребує суттєвого вдосконалення. Одну з провідних ролей у цьому процесі має відіграти імплементація міжнародних стандартів, положень юридичної відповідальності, які застосовуються в інших державах до наці-

онального законодавства. Першим кроком у цьому процесі має стати дослідження цих стандартів та прогнозування можливості їх застосування в Україні [5, с.148].

Отже, впровадженню досвіду в чинне вітчизняне законодавство передового досвіду діяльності суб'єктів притягнення до відповідальності за порушення виборчого законодавства та норм міжнародного законодавства повинен передувати його всебічний науковий аналіз, а здобуті знання та методи потребують професійної адаптації до національної специфіки. При цьому необхідно передбачати всі можливі наслідки такого впровадження та бути готовими до реагування на них як з науково-теоретичного, так і з практичного аспекту діяльності державних органів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Сківський І. О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення / І. О. Сківський // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2007. – Вип. 35. – С. 295–297.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : от 30.12.2001 г., № 195-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/popular/koap>.
3. Федеральный Закон «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» : от 06.12.1999 г., № 210-ФЗ // Российская газета. – 08.12.1999.
4. Луговий І. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Луговий І. О. – Київ, 2007. – 226 с.
5. Павленко Р. М. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / Р. М. Павленко, Г. Антонова, А. Біденко та ін. ; за заг. ред. Радченка С. В. – К. : Факт, 2003. – 258 с.

6. Федеральный Закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : от 18.05.2005 г., № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 21. – Ст. 1919.

7. Черкашина К. Порухення законодавства під час виборів: порівняльний аналіз субінституту відповідальності політичних партій в Україні та Російській Федерації /

К. Черкашина // Правознавство. – 2009. – № 4 (95). – С. 121-124.

8. Избирательный кодекс Республики Беларусь. – Мн. : Нац. центр правовой информации Республики Беларусь, 2000. – 46 с.

9. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков ; за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 467 с.

*Стукаленко В. А. Адміністративна відповідальність за порушення виборчого законодавства: перспективи впровадження досвіду провідних країн світу / В. А. Стукаленко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 757–761 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11cvapkc.pdf>*

Виконано аналіз досвіду провідних країн світу в сфері застосування відповідальності за порушення виборчого законодавства. Приділено увагу окремим аспектам такого виду відповідальності країн СНГ та Європейського Союзу, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України.

\*\*\*

*Стукаленко В.А. Административная ответственность за нарушения избирательного законодательства: перспективы внедрения опыта ведущих стран мира*

Выполнен анализ опыта ведущих стран мира в сфере применения ответственности за нарушения избирательного законодательства. Уделено внимание отдельным аспектам такого вида ответственности стран СНГ и Европейского Союза, обоснованы предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины.

\*\*\*

*Stukalenko V.A. Administrative Responsibility for Violation of Election Law: Prospects of the Experience of Leading Countries*

The experience of leading countries in the scope of liability for violation of election law analyzes. Attention is paid to particular aspects of this type of liability of the CIS and the European Union, reasonable proposals to improve the current legislation of Ukraine.