

УДК 342.9

В.А. Стукаленко, канд. юрид. наук, доцент
Одеський торгівельно-економічний інститут
Київський національний торгівельно-економічний університет
Кафедра прикладної економіки
вул. 25-ої Чапаївської дивізії, 6, Одеса, 65070, Україна

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ ТА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття розкриває питання пов'язані із реформуванням інституту адміністративної відповідальності у сфері здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. Звертається увага на актуальні напрямки реформування інституту адміністративної відповідальності в виборчому та референдумному процесах.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, законодавство, реформування.

Постановка проблеми. Важливою складовою виборчого законодавства є інститут адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. Тому, наукове дослідження питань щодо зазначеного інституту в умовах сьогодення є вимогою часу і викликане потребою у виробленні теоретичних і практичних положень щодо вдосконалення чинного законодавства, яке використовується під час виборчого та референдумного процесів. Необхідно зазначити, що в період докорінних змін в державі, суспільстві, триває пошук шляхів подолання проблем адміністративної відповідальності у сфері народного волевиявлення в сучасних умовах та підвищення практичного ефекту від застосування даного виду юридичної відповідальності. А так як, у значній мірі механізм реформування виборчої системи визначає його правова складова, яка впливає на відповідність виборів міжнародним стандартам, зокрема, таким, як забезпечення рівноправності усіх суб'єктів виборчого процесу; прозорості фінансування виборчих кампаній; заборона використання ресурсів влади на користь певних суб'єктів виборчого процесу; вільного волевиявлення громадян, відсутності тиску на виборців та їхнього підкупу; забезпечення діяльності засобів масової інформації у межах законодавства. Тому, прийняття удосконалених нормативно-правових актів, які регулюють виборчий процес, належить до першочергових завдань державного реформування виборчої системи [1].

Внаслідок цього виникає потреба в формуванні нових засад адміністративної відповідальності, які б відповідали сучасним політичним реаліям.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження стали праці українських та закордонних вчених – працівників та фахівців: В. Авер'янова, В. Бабкіна, Ю.П. Битяка, О. Бандурки, Д. Бахраха, А. Волкова, В. Генералюка, І. Голосніченко, А. Дуди, В. Журавського, І. Кураса, С. Ківалова, Ю. Ключковського, Т. Коломоєць, Д. Ковриженко, В. Колпакова, І. Лугового, Д. Лук'янца, А. Магери, М. Мельника, О. Миколенко, Н. Нижника, В. Погорілко, М. Рибачука, М. Ставнійчука, В. Тодики, О. Тодики, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших. Зазначені науковці проаналізували законодавство у цій сфері, проте, потреба сьогодення – постійне його удосконалення. Однак в той же час стан інституту адміністративної відповідальності у сфері народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в сучасних умовах досліджено недостатньо повно у зв'язку із стрімкою зміною відповідного законодавства. Тому, зараз триває пошук шляхів подолання проблем адміністративної відповідальності в сфері народного волевиявлення в сучасних умовах.

Метою статті є дослідження проблем адміністративної відповідальності у сфері народного волевиявлення з урахуванням сьогодення. Основне завдання полягає у визначенні основних проблем, що виникають при застосуванні адміністративної відповідальності у сфері народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення та пошук шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Реформування інституту адміністративної відповідальності допоможе створити реальний механізм захисту виборчого процесу. Внаслідок цього виникає підґрунтя для запобігання спотворення результатів волевиявлення громадян під час виборів; для забезпечення відповідальності перед виборцями та посилення ефективності суспільного контролю і впливу на владу. Враховуючи, сучасні політико-правові умови в Україні, слід підкреслити, що поняття адміністративна відповідальність останнім часом привертає все більше уваги юридичної громадськості. Особливо це пов'язано з чинною дискусією щодо проведення адміністративної та судової реформ у нашій державі, а також – з підготовкою нових законів про адміністративні проступки, адміністративну відповідальність, виборчого законодавства.

Враховуючи, що підставою для притягнення до адміністративної відповідальності є адміністративні проступки, доцільним буде проаналізувати ці проступки. В статтях 212-7 – 212-21 КУпАП [2] зазначені склади проступків що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Але необхідно зауважити, реалії сьогодення вносять свої корективи, які необхідно враховувати. Наприклад, в Україні все частіше і частіше ведеться розмова про запровадження електронних виборів.

Планується запровадити в Україні підрахунок електронних протоколів на місцевих виборах, згодом цю систему також хочуть задіяти на виборах Президента та народних депутатів України. У громадян буде вибір – голосувати за допомогою паперових бюлетенів чи електронних засобів. А для успішної реалізації проекту «електронні вибори» слід провести низку заходів – потрібно, щоб всі отримали ID-картки, електронні цифрові підписи, а також привести у відповідність законодавство, яке передбачає юридичну відповідальність тощо. Україні провадити електронні вибори та законодавчо їх забезпечити буде значно легше у зв'язку з тим, що є різноманітна світова практика.

Слід зазначити, що електронна система голосування вже запроваджена і використовується у багатьох країнах світу: у США, Канаді, Індії, Бельгії, Австралії, Естонії, Південній Кореї.

У Великій Британії, Німеччині, Франції, Італії, Норвегії, Японії, Китаї проводяться експерименти по її використанню. Наприклад, Естонія зробила голосування на виборах до парламенту електронним. Крім того, громадянам Естонії пропонується віддати свій голос за допомогою телефону. Для прийняття участі у голосуванні за допомогою комп'ютера виборцю необхідно мати спеціальну ідентифікаційну карту, що є документом, який нарівні з паспортом засвідчує особистість. Необхідною була також наявність пристрою для читання ID-карт. Обов'язковим було ще завантажити спеціалізовану програму з сайту виборчої комісії, «Додаток виборця». З виходом у систему програма визначає, чи не проголосував виборець раніше, далі йде завантаження списків кандидатів виборчого округу за місцем проживання. І ось тоді вже можна голосувати за свого кандидата. Законодавство дозволяє голосувати по мобільному телефону. Законодавці вважають, що голосування за допомогою мобільних телефонів підвищує активність виборців і забезпечує додатковими зручностями. Голосування за допомогою мобільного телефону також передбачає наявність комп'ютера. В якості ідентифікаційної карти виступає SIM-картка телефону, а прочитуючим пристроєм служить телефон [3].

До переваг електронного голосування можливо віднести: можливість проголосувати дистанційно, що суттєво знижує ризики тиску на волевиявлення і підвищує достовірність вибору; забезпечення можливості проведення голосування протягом кількох днів, стає технічно можливим здійснити надійний захист від несанкціонованого втручання в систему; уникнення таких явищ, як підrobка бюлетенів, спотворення перерахованих бюлетенів з

метою зробити їх фіктивними і багато іншого; збільшується кількість молодих виборців, які будуть готові брати участь у виборах з використанням інформаційних технологій; цей процес більш зручний для інвалідів; підрахунок голосів більш точний і швидкий; підрахунок голосів можна спостерігати у реальному режимі [4].

Хоча застосування електронного голосування в Україні – це справа часу, поза увагою науковців, законодавства залишаються питання щодо притягнення до адміністративної відповідальності підчас проведення електронного голосування.

Тому, перелік складів правопорушень необхідно доповнити.

Одним з викликів часу на сьогодні є введення недержавних організацій в правове поле виборчого процесу. Тому доцільним буде, визначити одним із напрямком реформування інституту адміністративної відповідальності – передбачення адміністративної відповідальності для недержавних організацій. Введення недержавних організацій у сферу правового регулювання стане запорукою недопущення порушення громадянських виборчих прав в Україні і, як наслідок, побудови одного з стійких інститутів громадянського суспільства. Сприяти цьому будуть і такі чинники, як підвищення правової освіти й правового інформування у сфері виборчого законодавства [1], а також створення відповідного механізму притягнення до адміністративної відповідальності недержавних організацій. І застосування адміністративної відповідальності до таких суб'єктів виборчого процесу за проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, могло б суттєво збільшити відповідальність недержавних організацій у виборчому процесі.

Неможливо оминати увагою і великий масив порушень, пов'язаних із фінансуванням виборів. Застосування адміністративної відповідальності за порушення таких норм могло б суттєво збільшити прозорість проведення виборів і дозволило б виборцям здійснювати свідомий вибір. Так, за результатами опитування громадської думки, 74% українців не знають джерел фінансування партій та кандидатів. Для 67% українців відкритість таких джерел фінансування є важливою при визначенні, кого підтримати на виборах. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає санкцій за таке порушення, як «втручання в роботу виборчих комісій». Законодавством передбачена лише адміністративна відповідальність за конкретні порушення, які можуть суттєво зашкодити виборчій комісії у здійсненні нею своїх повноважень. До цих порушень можливо віднести: невиконання рішення виборчої комісії (ст.212-18 КУпАП); відмова тимчасово звільнити члена виборчої комісії від виконання виробничих обов'язків або його безпідставне звільнення з роботи (ст. 212-19 КУпАП).

На підставі Фінального звіту за результатами моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2015 р. в Україні [5] можливо окреслити основні порушення, які залишилися поза увагою законодавця і тому не знайшли своє відображення в КУпАП. До таких правопорушень можливо віднести: а) правопорушення, пов'язані із поданням, публікацією та перевіркою фінансових звітів, публікації декларацій про доходи кандидата; б) правопорушення, пов'язані із порядком відкриття рахунку кандидата та його використання, оприлюднення інформації про рахунок; в) правопорушення, пов'язані із формуванням виборчих фондів кандидатів; г) правопорушення, пов'язані із оплатою роботи агітаторів; д) правопорушення, пов'язані із політичною рекламою тощо.

Зупинимося на деяких з них. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [6] встановлює адміністративну відповідальність за порушення строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду і передбачає штраф у розмірі 300-400 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. А в той же час, кримінальна відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті передбачає штраф у розмірі 100-300 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Перше, на що необхідно звернути увагу, санкції за кримінальне правопорушення, є м'якшими, ніж за адміністративне. Це свідчить про непропорційність покарань за вчинені правопорушення щодо звітування кандидатів. Але відомо, що від правильного визначення санкції залежить ефективне застосу-

вання адміністративно-правової норми і тому, дане протиріччя можливо усунути шляхом узгодження санкцій адміністративної відповідальності та кримінальної.

Другим недоліком даної санкції є те, що вона не враховує рівня виборів – вибори сільського голови, міського голови, чи вибори Президента України тощо. Для місцевих виборів вищого рівня та виборів народних депутатів чи Президента України існуючі санкції є надто м'якими, тоді як для виборів нижчого рівня – надто суворими. І тому, дану прогалину можливо усунути шляхом диференціювання суми штрафу за порушення строків подання фінансових звітів. Наприклад, Комітет виборців України пропонує становити штраф від 100 до 10000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян та за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті від 200 до 20000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян відповідно до рівня виборів [3]. При визначенні розміру штрафу необхідно враховувати норми статті 16 Рекомендацій РЕС (2003) згідно якої, держави повинні встановити ефективні, пропорційні та переконливі санкції за порушення правил щодо фінансування виборчих кампаній.

Оціночні звіти групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану корупції в Україні [7] рекомендували нашій державі забезпечити всі порушення правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, чітко визначеними, ефективними, пропорційними та стримуючими санкціями.

Існує проблема із притягненням до адміністративної відповідальності територіальні виборчі комісії за неоприлюднення фінансових звітів кандидатів. Притягнути до адміністративної відповідальності територіальну виборчу комісію дорожче, ніж сам штраф, який вона повинна сплатити – 170-340 гривень. Цю проблему можливо усунути шляхом підвищення розміру адміністративного стягнення за порушення порядку опублікування фінансових звітів або їх не опублікування. Тому назріла необхідність прийняти зміни до ч. 8 ст. 71 Закону України «Про місцеві вибори» [8], зобов'язавши територіальні виборчі комісії в разі порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту не пізніше наступного робочого дня надсилати звернення до відповідних правоохоронних органів.

Відсутність в законодавстві чітких правових процедур підштовхує суб'єктів виборчого процесу до суб'єктивного тлумачення відповідних правових норм і, як результат, призводить до зловживань. Уникнення суб'єктивізму можливе лише на підставі обґрунтованих роз'яснень статей, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення норм виборчого законодавства.

Висновки. За роки незалежності України нормативно-правова база, що регулює суспільні відносини у сфері застосування адміністративної відповідальності у сфері виборчого та референдумного процесів в основному сформувалася, але її ще не можна вважати досконалою і достатньою.

Правові механізми реформування адміністративної відповідальності у сфері виборів полягають у з'ясуванні специфіки реалізації цих механізмів з урахуванням політичної ситуації та особливостей українського суспільства, а також вивчення європейського досвіду.

Список літератури

1. Генералюк В.В. Правовий механізм як основна складова реформування виборчої системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/54585/22-Generaliuk.pdf?sequence=1> – Назва з екрана.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (станом на 18.03.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. – Назва з екрана.
3. Естонія зробила голосування Естонія перша в світі провела електронні вибори парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chitay.net/high-technology/ua-news-16500.html> – Назва з екрана.
4. Питання впровадження електронної системи голосування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://proeto.com.ua/pravo/derzhavne-budivnictvo-i-miscevesamovnyaduвання-v-ukrayini/pitannyaavprovadzheniya>. – Назва з екрана.
5. Фінальний звіт за результатами моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2015 р. в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-zarezultatamy-monitoringu-vyborchikh-finsiv-2015>. – Назва з екрана.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08.10. 2015 р. № 731-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-19>. – Назва з екрана.
7. Оціночні звіти групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecoger. – Назва з екрана.
8. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07. 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла 30.05. 2016 р.

В.А. Стукаленко, канд. юрид. наук, доцент
Одеський торгово-економічний інститут
Київський національний торгово-економічний університет
Кафедра прикладної економіки
ул. 25-й Чапаєвської дивізії, 6, Одеса, 65070, Україна

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВЫЯВЛЕНИЯ И УСТАНОВЛЕННЫЙ ПОРЯДОК ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Резюме

Статья раскрывает вопросы, связанные с реформированием института административной ответственности в сфере осуществления народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения. Обращается внимание на актуальные направления реформирования института административной ответственности при осуществлении избирательного и референдного процессов.

Ключевые слова: административные правонарушения, административная ответственность, законодательство, реформирование.

V.A. Stukalenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa Trade and Economic Institute
Kyiv National University of Trade and Economics
the Department of Applied Economics
Str. 25th Chapayevsky Division, 6, Odessa, 65070, Ukraine

TOPICAL ISSUES OF REFORMING OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL WILLING AND ESTABLISHED ORDER OF ITS PROVISION

Summary

The article reveals the issues related to the reform of the Institute of administrative responsibility in the implementation of the people's will and established order of its provision. Attention is drawn to the important areas of reform of institute of administrative responsibility in the implementation of electoral and referendum processes and responsibility for election and referendum processes.

Key words: administrative offences, administrative responsibility, legislation, reform.