

**ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ САНКЦІЇ ПОЗБАВЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА
ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ****PROSPECTS OF INTRODUCTION OF THE SANCTION OF DEPRIVATION
OF THE ELECTORAL RIGHT FOR VIOLATION OF THE ELECTORAL LEGISLATION
OF UKRAINE****Мудряк Т.О.,***кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та криминології
Університету державної фіскальної служби України***Яценко Ю.Г.,***здобувач вищої освіти
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України*

У статті досліджується можливість запровадження санкції позбавлення виборчого права за порушення виборчого законодавства. Було з'ясовано, що основним заходом захисту виборчих прав громадян виступає юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства. Особи, винні в порушенні законодавства про вибори, виборчих прав виборців, кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом.

Було проаналізовано статистичні дані, які стосувалися виявлених правопорушень під час двох виборчих кампаній, що дозволило дійти висновку, що значна кількість правопорушників уникають юридичної відповідальності за правопорушення, учинені у сфері виборчого законодавства. Це пояснюється недосконалістю правових норм, що досить часто не мають належного механізму реалізації.

З'ясовано, що досить значна кількість держав Європи, здебільшого тих, що є членами Європейського Союзу, передбачили у своїх кодифікованих законах про кримінальну відповідальність такий вид покарання, як позбавлення виборчих прав. Європейські стандарти прав людини не забороняють даний вид покарання та не визнають його як такий, що порушує демократичні принципи виборів, що можуть характеризувати демократичне суспільство.

Було сформульовано висновки, що запровадження санкції у вигляді позбавлення виборчого права (права голосу та права болотуватися) може бути визнано таким, що не відповідає Конституції України. Адже, у частині 2 статті 22 Конституції України визначено: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»; у частині 1 статті 64 зазначено: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України». Тому необхідним було звернення уваги, наприклад, на позбавлення права бути членом виборчої комісії або спостерігачем, адже таке запровадження не мало б на меті обмеження конституційних прав та свобод громадянина і водночас змогло б мінімізувати вчинення правопорушень у сфері виборчого законодавства.

Ключові слова: вибори, санкція, покарання, кримінальна відповідальність, позбавлення виборчого права, міжнародні стандарти.

The article examines the possibility of imposing a sanction of deprivation of the right to vote for violating the election law. It was found that the main measure to protect the voting rights of citizens is legal liability for violations of election law. Persons guilty of violating election legislation, voting rights of voters, candidates, parties (party organizations) – subjects of the election process, shall be prosecuted in criminal, administrative or other manner in the manner prescribed by law.

Statistics related to the violations detected during the two election campaigns were analyzed, which led to the conclusion that a significant number of offenders avoid legal liability for offenses committed in the field of election law. This is due to the imperfection of legal norms, which often do not have a proper implementation mechanism.

It was found that a significant number of European countries, mostly those that are members of the European Union, have provided in their codified laws on criminal liability such a type of punishment as deprivation of suffrage. European human rights standards do not prohibit this type of punishment and do not recognize it as violating the democratic principles of elections that can characterize a democratic society.

It was concluded that the imposition of a sanction in the form of deprivation of the right to vote (the right to vote and the right to run) may be considered inconsistent with the Constitution of Ukraine. After all, in accordance with Part 2 of Article 22 of the Constitution of Ukraine "When adopting new laws or amending existing laws, the narrowing of the content and scope of existing rights and freedoms is not allowed" and Part 1 of Article 64 "Constitutional rights and freedoms of man and citizen may not be restricted, except as provided by the Constitution of Ukraine". Therefore, it was more necessary to pay attention, for example, to the deprivation of the right to be a member of the election commission or an observer, as such an introduction would not restrict the constitutional rights and freedoms of citizens and at the same time could minimize violations of election law.

Key words: elections, sanction, punishment, criminal liability, deprivation of suffrage, international standards.

Постановка проблеми. Виборчі процеси, що відбуваються в Україні протягом не досить довгого періоду (мається на увазі з моменту незалежності), вказують на необхідність забезпечення на державному рівні охорони та захисту виборчих прав, що гарантуються Конституцією України. У зв'язку із чим постає необхідність у заходах такого захисту. Основним заходом захисту виборчих прав громадян виступає юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства.

Нещодавно в Україні відбулися досить важливі події, що стосувалися виборчого процесу. Це проведені у 2019 р. вибори Президента України та вибори народних депутатів України, а також ухвалення наприкінці 2019 р. важливого кодифікованого акта – Виборчого кодексу України.

Як показують статистичні дані, що стосувалися виявлених правопорушень під час двох виборчих кампаній, значна кількість правопорушників уникають юридичної відповідальності за правопорушення, учинені у сфері виборчого законодавства. Це пояснюється недосконалістю правових норм, що досить часто не мають належного механізму реалізації. У зв'язку із чим постає об'єктивна необхідність у перегляді існуючих санкцій за порушення виборчого законодавства та можливості запровадження нових.

Стан дослідження. Серед науковців, що досліджували у своїх працях позбавлення виборчого права як кримінально-правову санкцію: Д.О. Колодін, Ю.Б. Ключковський, С.В. Красноголовець, М.М. Маркуш та інші.

Мета статті – з'ясування можливості перспективи запровадження санкції позбавлення виборчого права за порушення виборчого законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Для початку необхідно сказати, що у ст. 19 Виборчого кодексу України зазначено: «Виборчі права громадян України захищаються законом. Громадяни мають право на захист своїх виборчих прав та інших прав на участь у виборчому процесі шляхом оскарження порушень до відповідних виборчих комісій або у судовому порядку. За порушення виборчих прав громадян винні особи несуть відповідальність у порядку, встановленому законом. Забезпечення умов для реалізації виборчих прав громадян, дотримання основних засад виборчого права, належне здійснення виборчих процедур і механізмів, передбачених цим Кодексом, точне і достовірне встановлення результатів виборів гарантується. Особи, винні в порушенні законодавства про вибори, виборчих прав виборців, кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом» [1].

Отже, натепер законодавчо визначено існування кримінальної й адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Щодо ефективності чи неефективності юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства можна звернутися до статистичних даних, підготовлених громадською організацією «Опора» за результатами проведеної виборчої кампанії (вибори Президента у 2019 р.).

Так, у період із 1 січня 2019 р. по 31 травня 2019 р. до Національної поліції України надійшло 11 тис. 317 звернень. Із цієї кількості 318 містили інформацію про кримінальні правопорушення, 642 – про ознаки адміністративних правопорушень, 10 357 стосувалися інших аспектів організації та проведення виборів, порушення правопорядку під час виборів [2]. Такі цифри свідчать про досить незначний відсоток злочинів і адміністративних правопорушень серед таких повідомлень.

Чинне законодавство України передбачає обов'язковість початку кримінального провадження у випадках надходження до уповноважених органів інформації щодо вчинення злочину у сфері виборчого законодавства. Отже, кількість кримінальних проваджень за досліджуваний період вказує на загальні тенденції забезпечення правопорядку під час виборів, проте це ще не є свідченням доведеності фактів дотримання виборчого законодавства.

Станом на 5 листопада 2019 р. судами України було винесено 15 обвинувальних вироків та 3 ухвали про звільнення від кримінальної відповідальності за ст. 158–1 Кримінального кодексу. Цією статтею встановлено відповідальність за незаконне використання, видачу, отримання виборчого бюлетеня. На чергових виборах Президента України 2019 р. судами ухвалено 106 рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності [2].

Якщо порівняти кількісне співвідношення між складеними протоколами про вчинення адміністративних правопорушень та особами, що були притягнуті до адміністративної відповідальності, можна сказати, що до адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства притягується мізерна кількість осіб.

Як показують статистичні дані виборчого процесу у 2019 р., правопорушення, що вчиняються у сфері виборчого законодавства, лише у 10% від загальної кількості скоєних правопорушень (злочинів) мають своїм завершенням встановлення адміністративної чи кримінальної відповідальності для суб'єкта вчинення виборчого злочину чи виборчого правопорушення.

На необхідності перегляду чинних норм законодавства, що встановлюють кримінальну або адміністративну відповідальність за порушення виборчого законодавства, вказували та продовжують вказувати науковців та дослід-

ники в галузі не тільки виборчого права, а й кримінального й адміністративного.

Одним із можливих способів мінімізації вчинення правопорушень у сфері виборчого законодавства розглядають можливість запровадження покарання у вигляді позбавлення виборчих прав, тобто права голосу чи права балотуватися на всіх рівнях виборів.

Варто сказати, що кримінальне законодавство країн Європи досить давно вже містить таку кримінально-правову санкцію, як позбавлення виборчого права, за порушення виборчого законодавства, що виражається в:

1) позбавленні права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (зокрема, діяльністю, пов'язаною із проведенням виборів);

2) позбавленні виборчого права – права голосу та права балотуватися.

Так, наприклад, в Італії позбавлення виборчих прав може бути здійснено судом на строк до п'яти років за вчинення окремих виборчих злочинів [3, с. 85].

У Франції здебільшого, окрім основного покарання, законодавець вдається до додаткового покарання, передбаченого ст. 131–26 Кримінального кодексу Франції, а саме: обмеження низки громадянських і політичних прав. Такі обмеження стосуються права обирати і бути обраним, права здійснювати судову функцію або бути експертом у суді, представляти будь-яку сторону в суді або надавати їй допомогу, права давати показання в суді, за винятком простих заяв, а також права бути опікуном чи піклувальником, але це не виключає права, після консультації із суддею з опіки та заслуховування ради в сімейних справах, бути опікуном чи піклувальником щодо своїх власних дітей. Заборона на здійснення цивільних і сімейних прав не може перевищувати десяти років у разі засудження за злочин і п'яти років у разі засудження за делікт. Суд на власний розсуд може встановити тимчасову заборону на здійснення всіх або частини зазначених прав. Строк позбавлення права голосу або права обіймати державні посади не може перевищувати десяти років [4, с. 120].

Отже, здійснений порівняльний аналіз свідчить про наявність у закордонних країнах розвиненої системи заходів реагування на злочини, пов'язані з позбавленням виборчого права, диференційованих підходів до позбавлення виборчого права.

Водночас, як зазначає Д.О. Колодін, не варто «клеїти» покарання у виді позбавлення виборчих прав ярлик минулого, коли аналогічне за формою покарання широко використовувалося впродовж тривалого періоду радянської влади, доки не було скасовано відповідним законом. Думка про те, що це покарання є недемократичним та відповідає духу каральних практик тоталітарної держави, є більш ніж дискусійним. Сьогодні ніхто, мабуть, не стане говорити про те, що позбавлення волі як вид покарання, згідно із Кримінальним кодексом незалежної України, не може існувати в переліку покарань тільки тому, що воно необґрунтовано широко застосовувалося у сталінський період (і не тільки), супроводжувалося тотальним порушенням прав людини. Можна впевнено сказати, що покарання у виді позбавлення виборчих прав у сучасних європейських демократіях є надзвичайно поширеним явищем, причому йдеться про країни, які дійсно і без лапок є прикладами країн, у яких захист прав людини піднято на надзвичайно високий рівень [5, с. 366].

Проте будь-яке запровадження нових видів кримінальних покарань повинні відповідати чинній Конституції України та деяким міжнародним нормативно-правовим актам.

Для початку варто сказати, що існує практика Європейського суду з прав людини у справі, що стосувалася такого виду покарання, як позбавлення виборчого права.

Це справа «Hirst проти Сполученого Королівства», у скарзі якої заявник зазначав, що заборона голосувати є невідповідною, довільною і такою, що порушує саму суть

права. Вона не була пов'язана з характером або тяжкістю злочину. Заявник стверджував, що заборона голосувати позбавляє його почуття громадянського обов'язку, підриває повагу до принципу верховенства права і відчужує від соціуму. У своєму рішенні Суд дійшов висновку, що справді мало місце порушення ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції [6].

Також варто зазначити, що Європейський суд з прав людини не виключає можливості обмеження виборчого права щодо осіб, які серйозно зловживали публічною посадою чи своєю поведінкою сприяли підриву верховенства права або демократичних принципів. Отже, у даному рішенні вказується, що судовий захід у вигляді позбавлення права голосу не повинен застосовуватися необґрунтовано, а принцип пропорційності передбачає встановлення чіткого та достатнього зв'язку між санкцією та поведінкою й іншими обставинами відповідної особи.

У розрізі даного дослідження необхідно також навести думку, висловлену Венеціанською комісією, яка зазначила, що можливість позбавлення права обирати й бути обраним може бути передбачена, але тільки за такої сукупності умов:

- це має бути передбачене в законі;
- має бути дотриманий принцип пропорційності;
- умови позбавлення права бути обраним можуть бути менш жорсткими, ніж умови позбавлення права обирати (тобто права голосу) [7].

Тому можна дійти висновку, що міжнародне законодавство не заперечує можливості існування такого покарання, як позбавлення виборчого права, проте таке покарання повинно бути сумірним із вчиненим правопорушенням.

Науковці у сфері виборчого права вказували, що санкцію у вигляді позбавлення виборчих прав необхідно запропонувати на засіданні законодавчого органу – Верховної Ради України. А вже потім, щоб також Конституційний Суд України визначив свою позицію. Адже Конституційний Суд України не може прийняти до розгляду звернення щодо можливого закону без розгляду чинних норм. У зв'язку із чим і стане можливим чи неможливим запровадження таких санкцій. Проте така практика застосовується в дуже багатьох традиційно демократичних державах. І «пораження в правах» – це якраз позбавлення виборчих прав. Це різні речі. Особа, яка зазнала санкції кримінальної, не «пораженая» у правах. Того, хто сидить у тюрмі, ніхто не позбавив громадянства. «Поражение в правах» – тут мається на увазі весь комплекс особистих прав. А в даному разі йдеться про окремі права, як-от право власності, право свободи пересування, право обіймати державні посади. Проте необхідно пам'ятати, що за рішенням суду просто позбавити виборчих прав буде неможливим [8, с. 175].

Щодо цього Д.О. Колодін зазначає, що головна ідея, яка впливає з висновків європейських організацій та рішень Європейського суду з прав людини, полягає в тому, що треба розрізняти позбавлення виборчих прав окремих соціальних груп через їхній соціально-правовий статус (наприклад, засуджених до позбавлення волі лише на підставі їхнього статусу засуджених до цього виду покарання) та позбавлення виборчих прав як вид покарання, яке застосовується індивідуально відповідно до кри-

мінального закону та з дотриманням відповідної законної процедури внаслідок порушення винної особи переважно виборчого законодавства, яке зазвичай учиняють винятково із прямим умислом.

Як висновок після висловленого вище можна стверджувати, що цей вид покарання не суперечить принципам демократичної держави та не порушує загально визнані світові та європейські стандарти прав людини. Якщо відійти від європейських стандартів і дотримуватися логіки, можна стверджувати таке: якщо людина, визнана винною у вчиненні виборчого злочину, умисно (причому із прямим умислом і нерідко із корисливою метою) порушила права великої кількості громадян на вільні вибори, то чому не поставити питання про позбавлення цієї ж особи її виборчого права (як активного, так і пасивного) [5, с. 368].

Проте варто пам'ятати, що в ч. 2 ст. 22 Конституції України закріплено: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод», а в ч. 1 ст. 64 зазначено: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України» [9].

Тому можна сказати, що запровадження санкції у вигляді позбавлення виборчого права (право голосу та право балотуватися) може бути визнано таким, що не відповідає Конституції України.

Водночас багато із кримінальних злочинів у сфері виборчого законодавства мають місце за реалізації похідних від виборчих прав (або додаткових прав). Тому необхідно звернути увагу, наприклад, на позбавлення права бути членом виборчої комісії або спостерігачем, адже таке запровадження не мало б на меті обмеження конституційних прав та свобод громадянина і водночас змогло б мінімізувати вчинення правопорушень у сфері виборчого законодавства.

Висновки. Отже, підсумувавши вищевикладене, можна дійти таких логічних висновків. Досить значна кількість держав Європи, здебільшого тих, що є членами Європейського Союзу, передбачили у своїх кодифікованих законах про кримінальну відповідальність такий вид покарання, як позбавлення виборчих прав. Європейські стандарти прав людини не забороняють даний вид покарання та не визнають його як такий, що порушує демократичні принципи виборів, що можуть характеризувати демократичне суспільство. Дана позиція щодо можливості запровадження покарання у вигляді позбавлення виборчих прав також відображена в рішеннях Європейського суду з прав людини, які, як відомо, є джерелами права для України через особливості українського національного законодавства.

Водночас наголошується, що запровадження санкції у вигляді позбавлення виборчого права (право голосу та право балотуватися) може бути визнано таким, що не відповідає Конституції України.

У зв'язку із чим запропоновано розглянути можливість запровадження такого виду покарання, як позбавлення права бути членом виборчої комісії або спостерігачем, тим самим мінімізувати вчинення правопорушень у сфері виборчого законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Виборчий кодекс України : Закон від 19 грудня 2019 р. № 396–ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 08.05.2020).
2. Остаточний звіт спостереження «Опори» на чергових виборах Президента України 2019 р. URL: https://www.oporua.org/report/vyboru/vyboru-prezidenta/vyboru-prezidenta-2019/final_report_prezident_2019 (дата звернення: 08.05.2020).
3. Зарубежное избирательное право : учебное пособие. Москва : Норма, 2003. С. 168.
4. Відповідальність за порушення виборчого законодавства: посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів / Б.О. Бондаренко та ін. Київ : АК-Group, 2019. 122 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1552474301ifes_handbook-for-judges-on-sanctions_final.pdf (дата звернення: 08.05.2020).
5. Колодін Д.О. Доцільність запровадження покарання у виді позбавлення виборчого права (до питання щодо вдосконалення кримінальної відповідальності за злочини проти виборчих прав громадян). Актуальні проблеми політики : збірник наукових праць / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; МОН України ; НУ ОЮА. Одеса : Фенікс, 2013. Вип. 48. С. 365–373. URL: <http://hdl.handle.net/11300/2129> (дата звернення: 08.05.2020).

6. «Гіст проти Сполученого Королівства» : рішення Європейського суду з прав людини від 6 жовтня 2005 р. URL: <https://echr.jimdofree.com/%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D1%81%D1%83%D0%B4-%D0%BF%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC> (дата звернення: 08.05.2020).

7. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, Парламентської асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Пер. з англ. / за ред. Ю.Б. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. Київ, 2009. 500 с. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf> (дата звернення: 01.05.2020).

8. Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення : за матеріалами науково-практичних конференцій та круглих столів ; Ін-т виборч. Права. Київ, 2005. 180 с. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SBORNIKI_2010/VUBOR_2005.pdf (дата звернення: 08.05.2020).

9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, у редакції від 1 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.05.2020).