

## НАПРЯМКИ УСУНЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

### DIRECTIONS FOR ELIMINATING PROBLEMATIC ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF THE ELECTION PROCESS

Стрельченко О.Г., д.ю.н., професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Національна академія внутрішніх справ

Личенко І.О., д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри цивільного права та процесу  
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

Шевченко Л.В., к.ю.н.,  
доцент кафедри публічного та міжнародного права  
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті здійснена ґрунтовна характеристика основних проблем адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу, виокремлено особливості даного роду відповідальності, її принципи та кваліфікація правопорушень у досліджуваній сфері. Стаття присвячена вивченню основних проблем адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу як складової частини загальної юридичної відповідальності та, які потребують законодавчого врегулювання. Адміністративна відповідальність у сфері виборчого процесу є невід'ємною складовою виборчого процесу, яка виступає як одна з правових гарантій вільних демократичних виборів, які проводяться на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Зазначено, що адміністративна відповідальність у сфері виборчого процесу та народного волевиявлення під якою слід розуміти є одним із різновидом юридичної відповідальності, яка встановлюється за порушення норм народного волевиявлення та усього виборчого процесу та застосовується безпосередньо суддями місцевих судів загальної юрисдикції за допомогою застосування заходів адміністративного примусу до правопорушників. Даний вид адміністративної відповідальності характеризується тим, що вона базується на загальних теоретично-правових засадах, таких як принцип законності, обґрунтованості відповідальності, доцільності (адекватності), невідворотності покарання, одноразовості відповідальності, своєчасності. Відзначено що за ідентичні порушення норм виборчого процесу може застосовуватися як: кримінальна, адміністративна, конституційно-правова, дисциплінарна та цивільно-правова відповідальність. Автором відзначено, що основна специфіка адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу та народного волевиявлення полягає у тому що ця відповідальність має спільний об'єкт порушення норм права, а саме конституційні та похідні від них правові можливості повнолітніх громадян держави брати участь в управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення шляхом обрання на виборах їх представників на основі індивідуального волевиявлення, а також шляхом здійснення інших процесуальних дій, пов'язаних з такими виборами, які зазнають незаконного впливу на призначення, підготовку, проведення та встановлення результатів голосування, а також у період між виборами, що теж заподіює шкоди виборчій системі України.

**Ключові слова:** вибори, виборчий процес, адміністративна відповідальність, правопорушення (проступок), делікт.

The article provides a thorough description of the main problems of administrative responsibility for offenses in the field of the election process, highlights the specifics of this type of responsibility, its principles and the qualification of offenses in the investigated area. The article is devoted to the study of the main problems of administrative responsibility in the field of the election process as a component of general legal responsibility and which require legislative regulation. Administrative responsibility in the field of the electoral process is an integral component of the electoral process, which acts as one of the legal guarantees of free democratic elections, which are held on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot. It is noted that administrative liability in the field of the election process and popular expression, which should be understood as one of the types of legal responsibility, which is established for violation of the norms of popular expression and the entire election process and is applied directly by judges of local courts of general jurisdiction through the application of measures of administrative coercion to offenders. This type of administrative responsibility is characterized by the fact that it is based on general theoretical and legal principles, such as the principle of legality, reasonableness of responsibility, expediency (adequacy), inevitability of punishment, one-time liability, timeliness. It was noted that the following criminal, administrative, constitutional, disciplinary and civil liability can be applied for identical violations of the norms of the election process. The author noted that the main specificity of administrative responsibility in the field of the election process and expression of the people's will is that this responsibility has a common object of violation of legal norms, namely the constitutional and derived legal opportunities of adult citizens of the state to participate in the management of state affairs and decision-making issues of local importance by electing their representatives at elections based on individual will, as well as by carrying out other procedural actions related to such elections, which are subject to illegal influence on the appointment, preparation, conduct and establishment of voting results, as well as in the period between elections, which also damages the electoral system of Ukraine.

**Key words:** elections, election process, administrative responsibility, offense (misdemeanor), tort.

**Постановка проблеми.** Необхідною умовою становлення України як демократичної правової держави та розвитку вітчизняного громадянського суспільства є постійне вдосконалення виборчого законодавства й імплементація міжнародних виборчих стандартів у вітчизняне правове поле. Чесні, рівні та справедливі вибори можуть відобразити справжнє народовладдя, після чого можна буде говорити про реальну участь народу в адмініструванні справами держави й окремих територій, про те, що воля виборчого корпусу стала основою діяльності державних і муніципальних органів. Однак загальновідомо, що будь-

які права безглузді у відриві від можливості їх реалізації. З огляду на це правове забезпечення виборчих відносин стає можливим лише за наявності напрацювання дієвих механізмів їх реалізації заходами державного примусу, особливе місце серед яких займає інститут адміністративної відповідальності. Від його ефективності залежить вільна реалізація виборчих прав, об'єктивне та чесне встановлення результатів волевиявлення громадян [1].

Нині виборчі адміністративно-правові відносини постійно зазнають протиправних діянь. Так, з огляду на досвід проведення останніх президентських виборів

в Україні 2019 р. найбільш поширеними видами адміністративних деліктів були адміністративні проступки, серед яких найчастіше вчинялися спроби зірвати вибори (23,27%), порушення порядку агітації (25,21%), насильство (15,55%), перешкоджання здійсненню агітації (10,89%), порушення в роботі виборчкомів (14,08%) [2]. Як стає помітним, значна частина заходів державного примусу належить заходам адміністративної відповідальності. Відповідно, назріває необхідність у дослідженні основних проблем адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу та народного волевиявлення в Україні. Саме у процесі формування основних проблемних засад адміністративної відповідальності у процесі народного волевиявлення надасть можливість оцінити роль державного примусу у вигляді адміністративної відповідальності та сформулювати ефективні напрямки її удосконалення та виокремити шляхи удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу досліджували такі вчені-адміністративісти як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Галуцько, Е. Демський, С. Додін, Р. Калюжний, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Плугатир, І. Пастух, І. Луговий, Д. Лук'янець, О. Стрельченко, М. Співак, В. Стукаленко, М. Тищенко тощо. Але усі дослідники зосереджували свою увагу на основних теоретико-правових аспектах адміністративної відповідальності. Відповідно, комплексного вирішення питання адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу потребує дослідження та його удосконалення.

**Метою статті** є формулювання основних проблемних моментів застосування адміністративної відповідальності у виборчому процесі з метою належного народного волевиявлення в Україні та формулювання основних напрямків її удосконалення та пошук шляхів її покращення її застосування.

**Виклад основного матеріалу.** Основний інтерес у науковій спільноті викликає дослідження питання правового закріплення адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу за порушення норм виборчого законодавства.

В умовах, коли засоби масової інформації переповнені повідомленнями про численні грубі порушення законодавства про вибори, виборчий процес, порушення процесу народного волевиявлення, порушення у сфері виборчих технологій набувають усе нових форм масового характеру, низькі показники притягнення до адміністративної відповідальності дають змогу дійти висновку про те, що існують серйозні недоліки, прогалини та колізії як у чинному законодавстві, так і в діяльності органів публічної адміністрації, які за своїми функціональними обов'язками забезпечують правопорядок у цій сфері [3, с. 35].

У практичній площині існує значний інтерес щодо створення якісного, ефективного та дієвого механізму захисту виборчих прав громадян і безпосередньо, до інституту адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу зокрема. Але, аналізуючи чинне виборче законодавство свідчить про те, що законодавець з метою удосконалення виборчого процесу не змінює норми статей, які врегульовують забезпечення виборчих прав громадян, а лише вносить певні зміни та доповнення. Саме тому, визначальне місце у системі публічно-правового забезпечення виборчих прав громадян відноситься до норм адміністративного права, в результаті чого дослідження питання адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу набуває значної актуальності.

Основною підставою застосування адміністративної відповідальності є скоєння адміністративного правопорушення (проступка), які посягають на реалізацію народного волевиявлення. До об'єктів даного роду правопорушень належать суспільні відносини у сфері виборчого

процесу, який включає в себе народне волевиявлення та встановлений порядок його реалізації.

Щоб виокремити основні проблеми адміністративної відповідальності у сфері виборчого процесу, вважаю за доцільне перерахувати усі правопорушення, які можуть виникати у цій сфері, які науковці-адміністративісти розподіляють їх на три групи:

проступки, що перешкоджають функціонуванню Державного реєстру виборців: порушення порядку його ведення та використання, подачі до нього інформації (ст. 212-7 КУпАП «Порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків»), порушення права громадянина на ознайомлення з списком виборців (ст. 212-8 КУпАП «Порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі»);

проступки, що впливають на порядок передвиборчої агітації: наявні обмеження за часом, місцем, формою та суб'єктом агітації (ст. 212-10 КУпАП «Порушення обмежень щодо ведення передвиборчої агітації, агітації референдуму»), порушення порядку передвиборчої агітації з використанням ЗМІ (ст. 212-9 КУпАП «Порушення порядку ведення передвиборчої агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів»), порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів (ст. 212-14 КУпАП «Порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях»), виготовлення або розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів без вихідних даних (ст. 212-13 КУпАП «Виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборчої агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск»), ненадання учасникам виборчого процесу можливості спростувати раніше опубліковану в ЗМІ інформацію (ст. 212-11 КУпАП «Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу»), порушення рівних можливостей на використання приміщень під час виборчої кампанії (ст. 212-12 КУпАП «Порушення права на користування приміщеннями під час виборчої кампанії»), порушення порядку фінансування або матеріальної підтримки виборчої кампанії (ст. 212-15 КУпАП «Порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборчої агітації або агітації референдуму»);

проступки, що посягають на встановлений порядок роботи виборчих комісій: замовлення або виготовлення зайвих виборчих бюлетенів (ст. 212-16 КУпАП «Замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену кількість»), ненадання учасникам виборчого процесу копій протоколів комісії (ст. 212-17 КУпАП «Ненадання копії виборчого протоколу»), порушення повноваження особами виборчих комісій або ЗМІ порядку опублікування документів, пов'язаних з організацією виборів (ст. 212-20 КУпАП «Порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму»), невиконання громадянами й посадовими особами рішень виборчої комісії (ст. 212-18 КУпАП «Невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму»), відмова роботодавця надати

члену виборчої комісії тимчасове звільнення від виконання трудових обов'язків (ст. 212-19 КУпАП «Відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків або його безпідставне звільнення з роботи», ст. 212-21 КУпАП «Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»; ст. 212-22 КУпАП «Публічне розголошення виборцем, учасником референдуму результатів волевиявлення в приміщенні для голосування»; ст. 212-23 КУпАП «Пошкодження, приховування, знищення свого виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі або винесення його за межі приміщення для голосування»; ст. 212-24 КУпАП «Перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, або діяльності суб'єкта виборчого процесу, процесу референдуму») [4].

Із вищевикладеного стає помітним те, що перелік правопорушень досить великий, але не усі правопорушення у ньому передбачено. Саме тому, я вважаю, що їх необхідно доповнити таким правопорушенням 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 правопорушень можливо віднести невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму (ст. 212-18 КУпАП); відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків або його безпідставне звільнення з роботи (ст. 212-19 КУпАП).

Необхідно також звернути увагу на ті правопорушення, як залишаються поза увагою законодавця правопорушення, котрі пов'язані із фінансуванням виборів за які й не передбачена адміністративна відповідальність.

З метою підвищення прозорості проведення передвиборчої агітації та виборів взагалі було б доцільним впровадити застосування адміністративної відповідальності за безпосереднє їх фінансування. На мій погляд, якби виборці розуміли походження фінансування виборчого процесу та походження цих коштів, які вкладаються на передвиборчу агітацію можливо вони б робили більш свідомий свій вибір щодо того чи іншого кандидата. Про це свідчить проведене інтерв'ювання пересічних громадян, які відзначили що 88% українців взагалі не знають про походження джерел фінансування виборчого процесу, а 98% респондентів вважають за відкритість питання фінансування виборчого процесу, що є визначальною умовою здійснення вибору кандидата.

На основі Фінансового звіту, який подано у процесі моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2019 року в Україні треба виокремити такі правопорушення, які й на сьогоднішній день залишаються поза увагою законодавця:

1) Правопорушення, які пов'язані із порядком відкриття рахунку кандидата та його використання, оприлюднення інформації про рахунок. про рахунок. Зобов'язання оприлюднювати інформацію про рахунок законодавчо не закріплене ні територіальними виборчими комісіями, ні за кандидатами. Закон України «Про місцеві вибори» закріплює тільки те, що інформація про відкриття рахунку виборчого фонду та його реквізити можуть оприлюднитися у друкованих засобах масової інформації за рахунок котив виборчого фонду [5, с. 214].

Законодавство встановлює джерела фінансування передвиборної компанії кандидат на представника партії і до них відносять: окремий рахунок кандидата; рахунок міської організації відповідної партії, рахунок обласної організації партії (якщо кандидат в міські голови є одночасно в списку кандидатів до обласної ради); одночасно

і окремий рахунок кандидата та рахунок міської організації парій; одночасно і окремий рахунок кандидата та рахунку обласної організації партії; одночасно і окремий рахунок кандидата, рахунок міської організації партії та рахунок обласної організації партії; одночасно і рахунок міської організації партії та рахунок обласної організації партії [5, с. 214].

Потрібно відзначити, що й цей перелік правопорушень не є вичерпним, існує й багато інших правопорушень, які потребують законодавчого врегулювання. Наприклад, кампанія кандидата-самовисування має можливість здійснювати фінансування лише зі свого бюджету та із власного рахунку.

Так, у Законі України «Про місцеві вибори» передбачено можливість фінансування виборчої кампанії кандидата з рахунків місцевої організації партії, що його висунула, у випадку спільного проведення агітації. Підстави для визначення «спільності» агітації не врегульовано. Наприклад, можливість використання різних рахунків для фінансування виборчої кампанії кандидата на посаду міського голови ускладнює нагляд з боку уповноважених органів та громадянською суспільства та є несприятливим для прозорості виборчих фінансів [6].

При цьому, необхідно зауважити на тому, що якщо відсутня інформація про власні рахунки кандидатів у виборчому процесі то це зазнає складнощів щодо можливості для виборців у підтримці свого кандидата, а також відмічається проблемність щодо їх громадського моніторингу.

2) Правопорушення пов'язані із поданням, публікацією та перевіркою фінансових звітів, публікації декларації про доходи кандидата. Стаття 16 Рекомендації REC (2003) 4 Комітету міністрів державам-членам Ряхи Європи [7] закріплює норму 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 [8] рекомендували нашій державі забезпечити всі порушення правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, чітко визначеними, ефективними/пропорційними та стримуючими санкціями. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [9] встановлює адміністративну відповідальність за порушення строків подання фінансовою 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 застосування адміністративно-правової норми і тому, дане протиріччя усунути шляхом узгодження санкцій адміністративної відповідальності та кримінальної [5, с. 214].

Побутує також проблема у сфері виборчого законодавства щодо притягнення до адміністративної відповідальності територіальні виборчі комісії за неоприлюднення фінансових звітів кандидатів. Безпосередньо притягнути до адміністративної відповідальності територіальні виборчі комісії дорожче, ніж сплатити власне штраф, що на неї накладатиметься при вчиненні правопорушення. Цю проблему можливо усунути і шляхом підвищення розміру адміністративного стягнення за порушення порядку опублікування фінансових звітів і або їх не опублікування [5, с. 216].

Саме тому назріла необхідність прийняти зміни до ч. 8 ст. 71 Закону України «Про місцеві вибори» [10], а саме, потрібно встановити зобов'язання для територіальних виборчих комісій при порушенні встановленого порядку або строків подання фінансовою звіту не пізніше наступного робочого дня надсилати звергтися до відповідних правоохоронних органів.

3) Правопорушення пов'язані із формуванням виборчих фондів кандидатів. Надходження до виборчих фондів кандидатів є переважно непрозорими, а механізми внесків роблять їх вразливими для поповнення з тіньових джерел.

4) Правопорушення пов'язані з оплатою роботи агітаторів. Потрібно відзначити, що у чинному законодавстві відсутня норма, яка б передбачала оплату роботи агітаторів. Але оплата проводиться, що покладає на кандидатів додаткові приховані витрати.

5) Правопорушення пов'язані із політичною рекламою. Політична реклама у всіх засобах масової інформації складає третю частину видатків кандидатів на передвиборчу агітацію. Разом з тим, у чинному законодавстві існуючі норми не дозволяють ідентифікувати джерела фінансування реклами. Також неможливо розподілити витрати

на кампанію того чи іншого кандидата наприклад, в міській голови йдуть з партійних рахунків чи ні. Також відсутнє гарантування рівної розцінки на час ефіру усім кандидатам.

Необхідно відзначити те, що саме відповідні проблеми, які наявні у чинному законодавстві України суперечать нормам міжнародного права у сфері виборчого процесу. Так як у національному законодавстві відсутні норми за порушення законодавства з питань звітування та відкритості звітів та змісту декларацій під час оприлюднення їх. Разом з тим, усі фінансові документи є нечіткими, недеталізованими та не містять вичерпної інформації щодо певного кандидата у виборчому процесі. Щодо контрольно-наглядової діяльності у виборчому процесі щодо фінансування треба відзначити те, що повноваженнями наділені територіальні виборчі комісії, які не можна назвати незалежними органами у цьому процесі та вони й не мають відповідної кваліфікації тощо. В результаті некомпетентності територіальні виборчі комісії формально виконують свої функції щодо перевірки фінансування виборчого процесу. Дану функцію, на наш погляд необхідно було б спрямувати до суб'єктів протидії корупції в Україні, а саме до Національного агентства з питань запобігання корупції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Яра О., Шульга Є. Теоретико-правові підходи до визначення ролі й особливостей адміністративної відповідальності у виборчих відносинах. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 146–149.
2. Северин О. Президентські вибори – 2019. Результати моніторингу порушень. *Журнал критика*. URL: <https://m.krytyka.com/ua/>.
3. Луговий І.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : дис. канд юрид. наук : 12 00.07 Х., 2007. К., 2007. 226 с.
4. Стрельченко О.Г., Бухтіярова І.Г. Характеристика адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу. *«Наукові інновації та передові технології» Серія «Право»*. 2023. № 1. С. 125–130.
5. Стукаленко В.А. Деякі проблеми правового закріплення адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 212–214.
6. Про місцеві вибори : Закон України від 14 07.2015 № 595-VIII. URL: [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19).
7. Рекомендація REC (2003) 4 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи стосовно спільних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній : Прийнято Комітетом Міністрів 8 квітня 2003 року на 835-му засіданні Заступників Міністрів. URL: <http://cnmc.org.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/>
8. Оціночні звіт групи держав Ради Європи проти корупції щодо стану корупції в Україні. URL: <http://old.minjust.gov.ua/anti-corruption-grecoeng>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 08 10 2015 р. № 731-XIX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#Text>
10. Про місцеві вибори : Закон України від 14 07.2015 № 595-VIII. URL: [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19).