

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

SOME PROBLEMS LEGAL CONSOLIDATION OF THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF ELECTION LEGISLATION

Стукаленко В.А.,

к.ю.н., доцент, доцент кафедри прикладної економіки

Одеський інститут фінансів

Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Безумовний інтерес викликає питання щодо правового закріплення адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства.

В умовах, коли засоби масової інформації переповнені повідомленнями про численні грубі порушення законодавства про вибори, а 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 як у чинному законодавстві, так і в діяльності органів державної влади, які за своїми функціональними обов'язками забезпечують правопорядок у цій сфері [1].

Незважаючи на практичний інтерес до питання, пов'язаного з створенням ефективного, дієвого механізму захисту виборчих прав осіб, взагалі, і інституту адміністративної відповідальності, зокрема, законодавець в більшості випадків відповідні статті не змінює, а лише доповнює. Так, як значне місце у системі публічно-правового забезпечення виборчих прав громадян належить саме нормам адміністративного права, тому дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав громадян України набуває особливої актуальності.

На підставі аналізу наукової літератури, можливо зазначити, що комплексне наукове дослідження в цій сфері відсутнє і на рівні наукового дослідження розглядалися лише окремі проблеми які носять фрагментарний характер. Проблему адміністративної відповідальності в сфері виборчого права досліджували І.О. Луговий, Г.П. Циверенко [2], О.В. Марченко та деякі інші науковці, однак питання адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав в сучасних умовах майже не розглядалося.

Так відомо, що підставою адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, є адміністративний проступок, який посягає на встановлений порядок здійснення народного волевиявлення. Об'єктом цих адміністративних правопорушень є суспільні відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення.

Перелік адміністративних правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, містяться у ст.ст. 212-7 – 212-21 КУпАП [3]. До таких правопорушень відносять: порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців та використання таких списків (ч. 1 ст. 212-7 КУпАП); порушення встановлених законом порядку та строків надання списку виборців відповідним виборчим комісіям, надання недостовірною списку виборців посадовою особою, на яку законом покладено такий обов'язок (ч. 2 ст.212-7 КУпАП); порушення вимог закону про виготовлення нового примірника списку виборців для повторного голосування з урахуванням уточнень, внесених до списку виборців у день голосування (ч. 3 ст. 212-7 КУпАП); порушення права громадянина на ознайомлення в установленому законом порядку з відомостями Державного реєстру виборців, зі списком виборців, а так само відмова

у видачі громадянину копії мотивованого рішення про відхилення його скарги (звернення) про внесення змін до відомостей Державного реєстру виборців або запиту щодо відомостей Державного реєстру виборців, про внесення змін до списку виборців, або порушення строків видачі копії такого рішення (ст. 212-8 КУпАП); порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації, в продукції інформаційного агентства будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, інформаційних агентств (ч. 1 ст. 212-9 КУпАП); порушення заборони протягом визначеного законом часу у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної теле-, радіопрограми відповідного кандидата, політичної партії (блоку), давати будь-яку інформацію щодо цього кандидата, цієї політичної партії (блоку) власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, інформаційних агентств (ч. 2 ст. 212-9 КУпАП); супроводження офіційних повідомлень у період виборчого процесу коментарями, що мають агітаційний характер, а також відео-, аудіо записами, кінозйомками, фотоілюстраціями про дії посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування як кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голівв(частина 3 статті 212-9); здійснення передвиборної агітації у формах і засобами, що суперечать Конституції або законом України, або інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, крім випадків, передбачених статтями 212-9, 212-13 та 212-14 КУпАП (ст. 212-10 КУпАП) та інші.

Хоча перелік складів правопорушень доволі великий, але його необхідно доповнити.

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).

Поза увагою законодавства залишаються і великий масив порушень, пов'язаних із фінансуванням виборів, тому і не передбачена за них адміністративна відповідальність. 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.

На підставі Фінального звіту за результатами моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2015 р. в Україні [4] можливо окреслити основні порушення, які залишилися поза увагою законодавця і тому не знайшли своє відображення в КУАП.

А) Правопорушення пов'язані із порядком відкриття рахунку кандидата та його використання, оприлюднення інформації про рахунок. Зобов'язання оприлюднювати інформацію про рахунок не закріплене ні за 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 оприлюднюватися у друкованих засобах масової інформації за рахунок коштів виборчого фонду.

Законодавство встановлює джерела фінансування передвиборної компанії кандидата-представника партії і до них відносять: окремий рахунок кандидата; рахунок міської організації 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 партії; 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.

Цей перелік не є вичерпним. Кампанія кандидата-самовисування може фінансуватись тільки з його рахунку.

В Законі України «Про місцеві вибори» [5] передбачено можливість фінансування виборчої компанії 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 компанії кандидата на посаду міського голови ускладнює нагляд з боку уповноважених органів та громадянського суспільства та є несприятливим для прозорості виборчих фінансів.

Відсутність інформації про рахунки кандидатів ускладнює можливість для виборців підтримати свого кандидата та ускладнює проведення моніторингу з боку громадськості.

Б) Правопорушення пов'язані із поданням, публікацією та перевіркою фінансових звітів, публікації декларацій про доходи кандидата. Стаття 16 Рекомендації REC (2003) 4 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи [6] 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 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. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [8] 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 застосування 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 [4].

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 «Про місцеві вибори» [5], зобов'язавши територіальні виборчі комісії в разі порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту не пізніше наступного робочого дня надсилати звертати до відповідних правоохоронних органів.

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

Г) Правопорушення пов'язані із оплатою роботи агітаторів. Чинне законодавство встановило заборону на оплату роботи агітаторів, а це в свою чергу спонукає кандидатів до приховування цих витрат.

Д) Правопорушення пов'язані із політичною рекламою. Недосконале регулювання політичної реклами на телебаченні, що складає в середньому третину витрат кандидатів, є однією з важливих проблем виборчих фінансів. Існуючі норми не дозволяють ідентифікувати, хто оплатив рекламу; відокремити витрати на кампанію кандидата в міські голови з партійних рахунків; гарантувати рівні розцінки на ефірний час всі кандидатам [4].

Враховуючи вище наведене, можливо зазначити, що відповідальність за правопорушення щодо звітування та оприлюднення звітів та декларацій або відсутня, або непропорційна і неефективна та не відповідає міжнародним нормативно-правовим актам.

Форми фінансових звітів нечіткі та недостатньо деталізовані. Нагляд за фінансовою дисципліною кандидатів покладений на територіальні виборчі комісії, що не є незалежними органами, не мають достатньої кваліфікації та людських ресурсів. Територіальні виборчі комісії або повністю ігнорують перевірку звітів, або обмежуються суто формальним аналізом [4]. Тому доцільніше буде передати аналіз фінансових звітів кандидатів Національному агентству з питань запобігання корупції.

Відсутність в законодавстві чітких правових процедур підготовки 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.

Регулювання прозорості фінансування на виборах залишається в Україні слабо розвинутою, порівняно з фінансуванням політичних партій.

Нормативна база, що регулює проведення виборчих кампаній на виборах в Україні, потребує значного реформування.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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 / І.О. Луговий. – Х., 2007. – К., 2007. – 226арк. – Бібліогр.: арк. 210-226. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.disslib.org/administratyvna-vidpovidalnist-za-pravoporushennja-shcho-posjahajut-na-zdiysnennja.html>
2. Циверенко Г.П. Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в аспекті проекту Виборчого кодексу України / Г.П. Циверенко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 905–909. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10cgpvku.pdf>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (станом на 18.03.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. 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-za-rezultatamy-monitoryngu-vyborchych-finansiv-2015>.
5. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
6. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DCB18A3AA744DB458FFEC474D147FA17?art_id=48964&cat_id=46352
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_grecorep
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08.10.2015 № 731-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-19>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

KEY ASPECTS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE FIELD OF BUILDING

Стукаленко О.В.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Докорінні зміни в суспільстві, які пов'язані із проведеним різноманітним реформ і все це на фоні економічної кризи, вплинуло на появу нових видів будівельних правовідносин і відповідних способів їх організації. Все це обумовлює необхідність запровадження дієвого адміністративно-правового регулювання. Одним із важливих інструментів забезпечення виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами виступає адміністративна відповідальність в сфері містобудівної діяльності. Це обумовлено, тим, що саме конструкція адміністративної відповідальності виявилася найбільш зручною при створенні інструментів, за допомогою яких здійснюється реальний і, що найголовніше, оперативний вплив з боку органів державної влади на осіб [1, с.52].

Окремі проблеми адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності розроблені в роботах сучасних юристів: А.Х. Бербекова, М.І. Брагінського, В.П. Бугорського, О.М. Вінник, М.І. Вітрянського, Н.О. Доценко-Белоус, О.Є. Єршова, О.О. Квасницької, В.М. Коссака, Н.С. Кузнецової, П.С. Озерова та ряд інших видатних вчених. Але переважна більшість із них досліджували лише вузько специфічні питання, а комплексного дослідження в зазначеній сфері відсутнє.

Потреби сьогодення орієнтують весь процес реформування інституту адміністративної відповідальності і зусилля дослідників на постановку і вирішення проблем по кількох основних напрямках. Перший напрямок передбачає переосмислити ряд ключових науково-теоретичних засад адміністративної відповідальності, і як наслідок, створити нову доктрину адміністративної відповідальності. Другий напрямок пов'язаний з необхідністю суттєво змінити, оновити або доповнити усі основні частини величезного масиву чинного адміністративно-деліктного зако-

нодавства. Тому, характеризуючи адміністративну відповідальність в сфері будівельного законодавства, необхідно враховувати теоретичні напрацювання юридичної науки в цілому та норм адміністративного права і законодавства щодо містобудівної діяльності.

Адміністративній відповідальності за порушення норм містобудівного законодавства притаманні як загальні риси адміністративної відповідальності, так специфічні, обумовлені специфікою будівельних правовідносин. На жаль, реальним фактом є те, що у сучасній правовій літературі майже не висвітлюється питання щодо адміністративної відповідальності в сфері містобудування, а це може призвести до виникнення проблем під час практичної реалізації адміністративно-деліктних норм. Наприклад, законодавець не буде враховувати в своїй правотворчій діяльності загальні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності, а буде намагатися лише урегулювати відносини в сфері містобудування, що знаходяться в стані постійного розвитку та зміни. І як наслідок, прийняті норми не будуть відповідати реаліям життя, тому що поки їх законодавець прийме, а потім ці норми почнуть використовувати та застосовувати, суспільні відносини вже трансформувалися і регулювання вже змінених правовідносин застарілими нормами буде малоєфективне.

Саме тому, характеризуючи адміністративну відповідальність в сфері містобудівного законодавства, необхідно враховувати теоретичні напрацювання юридичної науки в цілому та норми адміністративного і містобудівного законодавства.

Правовою підставою для застосування адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності є: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8074-X (далі КУАП)[2]; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»