

Kolomietz Y.N.

*Candidate of Law, Associate Professor
Associate Professor of the Department of Legal and Law Studies Faculty No. 6 of
Kharkiv National University Internal Department*

Gudz L.V.

*Candidate of Law, Associate Professor
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law,
VN Kharkiv National University Karazin*

OFFICIALS AT THE ELECTIONS IN UKRAINE AND WAYS OF THEIR OVERCOMING

Коломієць Юрій Миколайович

*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Гудзь Людмила Вячеславівна

*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна*

ПРАВОПОРУШЕННЯ НА ВИБОРАХ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Summary. The article is devoted to the investigation of major offenses committed during the electoral process in Ukraine. It is noted that they relate to violations of the rules of election campaigning, rules for financing election campaign of candidates for elective positions in Ukraine, etc. It is noted that the commission of offenses during the period of electoral campaigns discredited the essence of the election as a democratic institution for the formation of government bodies and often leads to unpredictable results.

It is concluded that one of the main reasons for committing offenses during the elections is the high degree of psychological readiness of a significant number of citizens to these violations and the lack of an effective mechanism for prosecuting these acts.

The main ways to overcome these violations in Ukraine include activating the work of law enforcement agencies in this area, firstly, the National Police of Ukraine, increasing the responsibility for such violations and systematically implementing measures and programs to increase the general level of competence of law enforcement officers in detecting, fixing and responding to violation of electoral law. Key words: elections, election law, electoral code, election financing, election campaigning, election violations. Key words: elections, election law, electoral code, election financing, election campaigning, election violations.

Анотація. Статтю присвячено дослідженню основних правопорушень, які вчиняються під час виборчого процесу в Україні. Наголошується, що вони стосуються порушення порядку ведення передвиборної агітації, правил фінансування виборчої кампанії кандидатів на виборні посади в Україні тощо. Зазначено, що скоєння правопорушень у період проведення виборчих кампаній дискредитує сутність виборів як демократичного інституту формування органів влади та часто призводить до непередбачуваних результатів.

Зроблено висновок, що однією з основних причин скоєння правопорушень під час виборів є високий ступінь психологічної готовності значної кількості громадян до цих порушень та відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності за дані діяння.

Автори до основних шляхів подолання цих порушень в Україні відносять активізацію роботи правоохоронних органів у цій сфері, у першу чергу Національної поліції України, посилення відповідальності за вчинення таких порушень та системне впровадження заходів і програм щодо підвищення загального рівня компетентності правоохоронців у виявленні, фіксації та реагуванні на порушення виборчого законодавства. Ключові слова: вибори, виборче право, Виборчий кодекс, фінансування виборів, передвиборна агітація, правопорушення на виборах.

Постановка проблеми. Під час виборчого процесу в Україні до органів Національної поліції традиційно надходить чимало повідомлень від громадян про правопорушення, пов'язані з виборами. Так, станом на 13 березня 2019 року, до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено інформацію про 150 фактів порушень виборчого законодавства. З цих справ 50 – за статтею 160 Кримінального кодексу України (підкуп виборців), 46 – за статтею

296 Кримінального кодексу України (хуліганство, у тому числі, масове хуліганство, пов'язане з різними виборчими заходами). Ці дані були наведені під час прес-конференції у Херсоні радником Міністра внутрішніх справ Іваном Варченком. Він також зазначив, що загалом було зареєстровано 2885 повідомлень про порушення виборчого законодавства, які перевіряються. Крім того, на сайті Міністерства

внутрішніх справ було створено інтерактивну систему «Вибори 2019», за якою кожен заявник, кожна людина, яка повідомляє про порушення, має можливість пересвідчитись, що його повідомлення зафіксоване, а також відстежити етапи розгляду цього повідомлення. Серед лідерів за кількістю порушень – Київ, Київська та Дніпропетровська області.

Загалом, проведення в Україні протягом останнього десятиліття виборів різних видів показало тенденцію до зростання кількості порушень виборчого законодавства, які мають злочинний характер. При цьому такі порушення ставали все більш системними та масштабними, посилювали свій негативний вплив на хід виборів та їх результати.

Отримання об'єктивної картини про стан, структуру та тенденції розвитку злочинності у сфері виборів є одним із важливих завдань, яке постає при виробленні та здійсненні заходів протидії такій злочинності. Знання реальної ситуації щодо вчинення злочинів проти виборчих прав громадян є необхідним для визначення як державної стратегії протидії цим злочинам, так і для адекватних законодавчих, правозастосовних, організаційних та інших засобів такої протидії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вчинення порушень проти виборчого законодавства є дуже актуальними не тільки для зарубіжних, але і для вітчизняних дослідників, таких як: В. В. Маркуш, О. В. Марцеляк, М. І. Мельник, Л. Р. Наливайченко, М. М. Рябець, В. Є. Щербаков тощо. Проте, їх роботи були здебільшого побіжно були присвячені дослідженню порушень виборчого законодавства під час організації і проведення виборів. Водночас, порушення виборчих прав громадян у сучасних умовах державотворення, їх причини, залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є дослідження основних причин вчинення правопорушень під час виборчого процесу в Україні та надання пропозицій щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Однією з найбільш поширених проблем виборчого процесу є порушення виборчих прав громадян, на чому неодноразово наголошували правозахисники. Масова участь громадян у вчиненні злочинів проти виборчих прав і свобод людини і громадянина пояснюється низкою причин, зокрема: правовим нігілізмом, який набув у цій сфері надзвичайного поширення; застосуванням владними структурами у ході виборчої кампанії так званого адміністративного ресурсу, в основі якого – зловживання владою або службовим становищем (його складовими були й виборчі комісії); впевненості більшості порушників виборчого законодавства у тому, що за вчинене не доведеться відповідати [1, с. 5–6].

Достатньо сумною є і статистика розслідування виборчих злочинів. Наприклад, після виборів 2015 року лише близько 15% справ закінчувались судовими вироками. Як правило, кримінальні провадження закривались уже на першому етапі розс-

лідування, що пов'язано, знов-таки, з недосконалістю законодавства, низькою професійною підготовкою та мотивацією правоохоронців щодо розслідування зазначених порушень, політичний вплив на органи слідства та суди. Крім того, досить часто самі громадяни не готові повідомляти про порушення своїх виборчих прав, аби уникнути зайвих проблем для себе.

За інформацією Громадянської мережі «Опора», отриманою у відповідях до Національної поліції України та Генеральної прокуратури України на запити щодо отримання публічної інформації, на чергових місцевих виборах 2015 року було розпочато 422 досудових розслідувань за статтями 157-160 Кримінального кодексу України. Як засвідчує зібрана статистика, у порівнянні із позачерговими виборами Президента України та Верховної Ради України 2014 року, саме на чергових місцевих виборах минулого року було розпочато найбільшу кількість розслідувань, пов'язаних із виборчими злочинами. Якщо на місцевих виборах 2015 року було розпочато 422 досудових розслідування, то на позачергових виборах народних депутатів України 2014 року ця кількість була меншою на 73 розслідування (349). Натомість на позачергових виборах Президента України було розпочато 150 розслідувань. За даними Національної поліції України до топ-5 регіонів України із найбільшою кількістю кримінальних проваджень, розпочатих на чергових місцевих виборах 2015 року, входять Чернігівська область (46), Київська область (44), м. Київ (42), Дніпропетровська область (40), Одеська область (40). До умовного топ-3 регіонів із найменшою кількістю кримінальних проваджень входять Івано-Франківська (1), Чернівецька (3), Миколаївська (5) області. У Івано-Франківській області досудове розслідування завершилося направленням обвинувального акта до суду [2].

У сукупності досудових розслідувань, безумовним лідером є стаття 160 Кримінального кодексу України, за якою встановлюється відповідальність за підкуп виборців/учасника референдуму (було розпочато 159 проваджень). Водночас, звертає увагу незначна кількість досудових розслідувань щодо порушення порядку фінансування передвиборної агітації, незважаючи на широке визнання однією із ключових проблем, саме – непрозорість фінансування передвиборчих кампаній місцевих організацій партій та кандидатів. Зокрема, у Підсумковому звіті Місії зі спостереження за черговими місцевими виборами в Україні ОБСЄ/БДПІЛ було відзначено відсутність співмірних санкцій за порушення під час фінансування кампаній. Станом на 11 вересня 2016 року, на підставі даних Національної поліції України, можна стверджувати про закриття майже 65% досудових розслідувань на чергових місцевих виборах 2015 року. Зокрема, за статтею 160 Кримінального кодексу (підкуп виборців) було закрито 77% досудових розслідувань. Натомість за іншою «масовою» статтею – 157 (перешкоджання виборчому праву, роботі виборчої комісії) – було закрито 74% досудових розслідувань [2].

З огляду на викладене видається за необхідне охарактеризувати основні види правопорушень, які вчиняються під час виборів. Правопорушення – це суспільно небезпечні діяння (як дія, так і бездіяльність), суб'єктом вчинення яких може бути як фізична, так і юридична особа. Скоєння злочинів і правопорушень у період проведення виборчих кампаній дискредитує сутність виборів як демократичного інституту формування органів влади, дуже часто призводить до непередбачуваних результатів [3, с. 134].

Зокрема, ці правопорушення були такими: 1) перешкоджання здійсненню виборчого права шляхом підкупу, обману чи іншим чином; 2) підроблення та використання підроблених відкріпних посвідчень на право голосу; 3) підроблення та використання підроблених виборчих бюлетенів; 4) підроблення інших виборчих документів – заяв виборців про видачу відкріпних посвідчень чи голосування за межами приміщення для голосування; 5) підроблення протоколів про результати голосування виборців на виборчих дільницях; 6) неправомірний вплив службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування на хід виборчого процесу, неправомірне втручання у здійснення виборчих процедур (зловживання владою або посадовим становищем) тощо.

Підкуп учасників виборчого процесу – найпоширеніший вид політичної корупції, який, як правило, пов'язаний з дачею або отриманням хабара: грошей, цінних паперів, інших майнових благ, наданні санаторних, курортних путівок, виконання ремонтних, будівельних робіт, оплати проїзду тощо. Але потрібно погодитися з твердженням про те, що «злочини такого роду є високолатентними, оскільки жоден з учасників такої «політичної угоди» не зацікавлений у її виявленні, тим більше, якщо шляхом підкупу досягнуто бажаної мети» [4, с. 18]. При «купівлі» голосів виборець і кандидат стають учасниками угоди, в результаті якої одна сторона отримує гроші, а інша – отримує владу.

Фінансування передвиборної кампанії кандидата (партії) є найбільш вразливим місцем виборів з точки зору вчинення корупційних діянь [3, с. 136]. Для фінансування передвиборної агітації виборчими блоками (партіями), кандидатами в обов'язковому порядку створюються виборчі фонди, на які разом з бюджетними коштами можуть перераховуватись і власні кошти кандидата (партії), пожертви фізичних осіб. Законодавець допускає як державне, так і приватне фінансування виборчих кампаній. Згідно ч. 1 ст. 37 Закону «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року (в редакції Закону від 18 березня 2004 року) витрати на підготовку та проведення виборів Президента України здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. Кандидат на пост Президента України, зареєстрований Центральною виборчою комісією,

для фінансування передвиборної агітації зобов'язаний утворити свій виборчий фонд. Фінансування передвиборних агітаційних заходів чи матеріалів передвиборної агітації з джерел, не передбачених законом забороняється [5].

Частина перша ст. 41 Закону «Про вибори Президента України» передбачає, що виборчий фонд кандидата на пост Президента України має накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування виборчої кампанії кандидата на пост Президента України, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на виборчу кампанію. На виборчі поточні рахунки кошти надходять виключно з накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата на пост Президента України [5].

За матеріалами, зібраними громадянською мережею «Опора» у перший місяць виборчого процесу на виборах Президента України 2019 року, найпоширенішим порушенням виборчого законодавства стало виготовлення та розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації без вихідних даних або фінансування агітації не з виборчого фонду кандидата. Масовість інцидентів була пов'язана із двома основними факторами: матеріали дочасної агітації кандидатів не були змінені після їхньої офіційної реєстрації або нові матеріали агітації виготовлялися і поширювалися без вказівки вихідних даних і до офіційного відкриття кандидатом виборчого фонду. Закон України «Про вибори Президента України» зобов'язує кандидата на пост Президента України фінансувати витрати на передвиборну агітацію лише з рахунків виборчих фондів. Саме тому розміщення матеріалів дочасної агітації після реєстрації кандидата або фактичне фінансування агітаційних витрат до відкриття виборчого фонду є прямими порушеннями законодавства. У цьому контексті Центральна виборча комісія ухвалила важливе рішення про звернення до Національної поліції України для перевірки відповідності законодавству фінансування виготовлення друкованих матеріалів передвиборної агітації кандидата на пост Президента України Ігоря Шевченка. За оперативними даними, у січні 2019 року спостерігачі ОПОРИ направили 239 звернень та заяв до територіальних підрозділів Національної поліції України, які стосувалися порушення кандидатами на пост Президента вимог законодавства. Абсолютна більшість з них стосувалися розповсюдження друкованих матеріалів без відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, відповідальних за випуск осіб та замовника відповідних матеріалів [6].

Багато способів порушення виборчого законодавства має місце і при здійсненні приватного фінансування виборчої кампанії, серед яких найбільш поширеними для України є: 1) пожертви готівкою; 2) анонімне переведення грошей на рахунки партійних діячів або кандидатів у закордонних банках з подальшим переведенням у свою державу; 3) створення фіктивних підприємств; 4) передача пожертв через підставних осіб. Дуже популярні й негрошові види допомоги: оплата тих чи інших витрат партій

і кандидатів (рекламні афіші, листівки); надання кандидатом транспорту, персоналу, приміщень, матеріалів; розташування рекламних об'яв у газетах, які їх підтримують; замовлення опитувань громадської думки тощо [3, с. 138].

На жаль, цей перелік порушень правил фінансування є далеко не повним. На думку Н. Антошиної, необхідно прийняти закон щодо фінансування виборів, який врегулює відносини у цій сфері. У ньому мають бути закріплені такі засоби демократизації приватного фінансування, як: обов'язкова публікація отриманих і витрачених коштів виборчих кампаній; публікація повного переліку значних пожертв; щорічний контроль за фінансуванням політичних партій; перевірка витрат на виборчу кампанію [3, с. 138]. Але оскільки Верховна Рада України уже прийняла у першому читанні Виборчий кодекс, тому вважаємо за доцільне врегулювати порядок фінансування у цьому нормативному акті. Крім того, потрібно посилити контроль над додержанням встановленого порядку фінансування виборчих фондів кандидатів на виборні посади та політичних партій, передбачивши відповідальність для цих суб'єктів виборчого процесу. Основна роль тут повинна належати Центральній виборчій комісії, яка керує діяльністю виборчих комісій нижчестоящих рівнів, здійснює контроль за додержанням законності під час проведення виборів і тому має право висловлювати свої рекомендації, вказувати на допущені порушення, вимагати від виборчих комісій та інших учасників виборчого процесу вжити заходів щодо їх усунення.

На нашу думку, дуже вдалим з точки зору недопущення порушення виборчих прав і свобод громадян є проект «Виборча реформа задля підсилення впливу агентів змін та підтримки публічного діалогу», який реалізує за підтримки Європейського Союзу Громадянська мережа Опора спільно з Українським католицьким університетом та Європейським центром підтримки виборів. Проект передбачає створення мережі громадських омбудсменів по всій Україні, серед головних завдань яких – моніторинг дій поліції та судів щодо розслідування виборчих злочинів.

Висновки та пропозиції. Проаналізувавши основні правопорушення, вчинені під час виборчих кампаній, можна зробити висновок, що однією з основних причин їх скоєння став високий ступінь психологічної готовності значної кількості громадян до цих порушень. Як свідчить аналіз кількості закритих кримінальних справ, більшість порушників виборчого законодавства впевненості у тому,

що за вчинене не доведеться відповідати. Тому, на нашу думку, необхідно активізувати роботу правоохоронних органів, у першу чергу Національної поліції України, у цій сфері та посилити відповідальність за вчинення таких порушень. Не менш важливим є системне впровадження заходів та програм щодо підвищення загального рівня компетентності правоохоронців у виявленні, фіксації та реагуванні на порушення виборчого законодавства.

Крім того, в Україні не запроваджена дієва система контролю за формуванням та використанням виборчих фондів кандидатів, моніторингу тінювих витрат у виборчому процесі. На нашу думку, позитивним у цьому напрямку є підготовка та прийняття у першому читанні проекту Виборчого кодексу та запровадження системи контролю за формуванням і використанням виборчих фондів кандидатів.

Список літератури:

1. Мельник М.І. Кримінальна відповідальність за злочини проти виборчих прав. Київ: Атіка, 2005. 141 с.
2. Попередні результати моніторингу розслідування виборчих злочинів, здійснених на чергових місцевих виборах в Україні 2015 року (вересень 2016 року). URL: <https://www.oporaua.org/news/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi-vybory-2015/43229-poperedni-rezultaty-monitorynhu-rozsliduvannia-vyborchykh-zlochyniv-zdiisnennykh-na-cherhovyykh-mistsevykh-vyborakh-v-ukraini-2015-roku-veresen-2016-roku>
3. Антошина Н.М. Политико-правовые основы реализации избирательных прав граждан в современной России : дис...канд. юрид. наук. Волго-Вятская акад. гос. службы, 2001 . 198 с.
4. Кабанов П.А. Политическая коррупция на выборах : Криминалистическая характеристика и меры сдерживания. Нижнекамск, 1998. 156 с.
5. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV (в ред. Закону від 18 березня 2004 р. № 1630-IV) // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1630-15> (дата звернення: 15.06.2019)
6. Перший звіт за результатами спостереження ОПОРИ на чергових виборах Президента України 31 березня 2019 року. URL: <https://oporaua.org/report/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/46483-pershyy-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennya-opory-na-cherhovyykh-vyborakh-prezydenta-ukrayiny-31-berезnya-2019-roku>