

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

THE CONCEPT AND SIGNS OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE IN THE FIELD OF THE ELECTION PROCESS

У статті сформульовано поняття адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу, яке пропонується розуміти як суспільно-шкідливе, протиправне, винне діяння (дію чи бездіяльність), що посягає на суспільні відносини у сфері виборчого процесу та за яке законодавством встановлена адміністративна відповідальність, зокрема статтями 212⁷–212²⁴ КУпАП.

Суспільна шкідливість як ознака адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу полягає в заподіянні чи можливості заподіяння шкоди суспільним відносинам, пов'язаних із реалізацією виборчих прав громадян. В даному випадку ступінь суспільної шкідливості визначається характером посягання на демократичні інститути в державі.

З точки зору теорії адміністративно-деліктного права поняттю порушення виборчого законодавства взагалі або ж адміністративного порушення у сфері виборчого процесу властиві всі ознаки адміністративного порушення як такого. На підставі аналізу ст. 9 КУпАП та узагальнення поглядів вчених з цього питання, виділено такі ознаки адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу: а) наявність діяння (дії чи бездіяльності); б) суспільна шкідливість; в) адміністративна протиправність; г) винність; д) адміністративна караність.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, поліцейська діяльність, протидія правопорушенням.

The article formulates the concept of an administrative offense in the field of the election process, which is proposed to be understood as a socially harmful, illegal, culpable act (action or inaction) that affects public relations in the field of the election process and for which administrative responsibility is established by legislation, in particular, articles 212⁷–212²⁴ KUPAP.

Public harm as a sign of an administrative offense in the field of the electoral process consists in causing or the possibility of causing damage to social relations related to the exercise of citizens' electoral rights. In this case, the degree of social harm is determined by the nature of encroachment on democratic institutions in the state.

From the point of view of the theory of administrative-delict law, the concept of a violation of election legislation in general or an administrative violation in the field of the election process is characterized by all the signs of an administrative violation as such. Based on the analysis of Art. 9 of the Code of Criminal Procedure and summarizing the views of scientists on this issue, the following signs of an administrative offense in the field of the election process are highlighted: a) the presence of an act (action or inaction); b) social harm; c) administrative illegality; d) guilt; e) administrative penalty.

Key words: elections, election process, administrative offense, administrative responsibility, police activity, combating offenses.

Вступ. Провідне місце у системі публічно-правового забезпечення виборчих прав громадян належить нормам адміністративного права, які в умовах сьогодення переживають стан подальшого розвитку. Це пов'язано з тим, що після здобуття Україною незалежності йде постійний процес зміни виборчого законодавства, на що мають реагувати теорія і практика адміністративного права, з метою розвитку, уточнення і забезпечення реалізації конституційно-правових норм. Забезпечення виборчих прав громадян є провідною проблемою сьогодення, оскільки порушення цього права призводить до сумнівів у легітимності публічної влади в будь-якій державі. Тому комплексне дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення протидії адміністративним правопорушенням у сфері виборчого процесу та вироблення пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері виборчих прав громадян сприятимуть розбудові розвиненої демократичної правової держави та допоможе громадянам реалізувати своє конституційне право обирати і бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Теоретичною основою дослідження стали роботи учених стосовно вивчення різних аспектів адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері виборчого процесу, зокрема В.Б. Авер'янова, Н.І. Ануфрієва, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Бевзенка, В.М. Гарашука, В.В. Галуцька, Е.Ф. Демського, Є.В. Додіна, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, Л.В. Ковалюк, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, О.Г. Мурашина, Н.Р. Нижник, В.І. Олєфіра, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, С.В. Петкова, Ю.І. Римаренка, В.Д. Сушенка, О.Ю. Синявської, М.М. Тищенко, Ю.О. Фрицького, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмача та ін.

Окремі аспекти адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу були предметом дослідження таких науковців, як І. Баранов, О. Волощук, В. Гайдук, Д. Голосніченко, Я. Давидович, В. Ковтунець, О. Колесников, В. Колесниченко, В. Кравченко, І. Луговий, О. Нельма, О. Осадчук, В. Плукар, М. Смокович, В. Співак, П. Стецюк, В. Стукаленко, та ін. Проте, вони лише розкрили окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу.

Метою статті є дослідження поняття та ознак адміністративних правопорушень у сфері виборчого процесу

Виклад основних положень. Розглядаючи підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу, пропонується відштовхуватися від загальних уявлень та понять з цього питання. Питання наукового дослідження підстав адміністративної відповідальності займає одне з провідних місць в теорії адміністративно-деліктного права, тому що вона безпосередньо пов'язана із встановленням обсягу застосування заходів адміністративного стягнення та із забезпеченням законності при притягненні до відповідальності, дотриманням прав і свобод громадян.

Досить поширеною є позиція Д.М. Бахраха, який у своїх роботах виділяє три підстави адміністративної відповідальності:

- 1) нормативна – наявність системи норм які її регулюють;
- 2) фактична – діяння конкретного суб'єкта, яке порушує правові приписи, які охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення);
- 3) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення [1, с. 281].

Значення нормативної підстави адміністративної відповідальності полягає в тому, що адміністративна відповідальність взагалі не може виникнути, якщо така можливість не передбачена адміністративно-деліктним законодавством [2, с. 280–282]. Аналіз наукових досліджень свідчить, що зміст нормативної підстави адміністративної відповідальності, можна подати таким чином:

- а) матеріально-правові норми (визначають склади адміністративних проступків);
- б) компетенційні норми (встановлюють коло суб'єктів, які мають право накладати адміністративні стягнення);
- в) процесуальні норми (регламентують процедуру притягнення до адміністративної відповідальності, її процесуальну форму).

Нормативною підставою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу на даний час виступає Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Питання захисту виборчих прав громадян за допомогою норм, які встановлюють адміністративну відповідальність вперше було визначено у законодавстві, коли до глави 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» було включено ст. 186², якою було передбачено відповідальність за окремі порушення у сфері виборчого процесу [3].

Пізніше, у 2006 році до КУпАП було включено окрему главу 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», яка на той час містила 14 статей [4]. Збільшення кількості та видів правопорушень у сфері виборчого процесу, за які законодавством встановлена адміністративна відповідальність, вбачається доцільним та своєчасним заходом, адже це дозволяє забезпечити більш доскональний захист суспільних відносин у сфері здійснення народного волевиявлення.

До фактичних підстав настання адміністративної відповідальності відносять наявність складу адміністративного правопорушення.

У наукових джерелах адміністративне правопорушення розглядається як феномен, якому притаманні наступні особливості:

- адміністративне правопорушення (проступок) – явище соціальне, оскільки породжується сукупністю об'єктивних і суб'єктивних умов соціального буття людей;
- адміністративне правопорушення (проступок) – має історичний характер;
- адміністративне правопорушення (проступок) – суспільно шкідливе, масове явище, тому що складається із множинної сукупності специфічних актів індивідуальної поведінки людей у суспільстві, яке завдає чи може завдати шкоду (як матеріальну, так і нематеріальну) суспільним відносинам, які охороняються нормами адміністративного права;
- адміністративне правопорушення (проступок) – правове явище, оскільки з метою захисту від нього суспільство вимушене встановлювати відповідні правові заборони, забезпечені можливостями адміністративного примусу [5, с. 13].

Адміністративне правопорушення, яке посягає на виборчі права громадян, є фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу.

Науковцями зазначається, що в адміністративно-правовій доктрині, а потім у законодавстві і юридичній практиці, історично склалися два підходи до сутності і змісту поняття «адміністративне правопорушення».

Відповідно до першого таким є порушення прав громадян та інших юридично підвладних суб'єктів адміністративно-правових відносин з боку суб'єкта, що здійснює публічне управління, при виконанні останнім управлінських функцій.

Отже, це управлінське правопорушення, або правопорушення у сфері управлінської (адміністративної) діяльності. Такі правопорушення породжують адміністративну (управлінську) відповідальність держави. Вона реалізується у формі скасування адміністративного акту та відшкодування заподіяного збитку. Для обґрунтованого вирішення справ про такі правопорушення утворюється інститут адміністративної юстиції [6].

Дослідниками вказується, що у рамках першого підходу інститут адміністративних правопорушень розвивається за доктриною, законодавством і практикою західних країн. У результаті він стає найважливішим засобом контролю суспільства за виконавчою владою.

Зазначені вище інститути адміністративних правопорушень разом з інститутами адміністративної юстиції становлять основу сучасного адміністративного права Франції, ФРН, Австрії, Італії, Бельгії й інших країн. Потреба проконтролювати адміністративну владу, власне, одна з причин (обставин) появи адміністративного права.

У відповідності до другого підходу адміністративне правопорушення – це порушення громадянином загальнообов'язкових правил або адміністративних установлень, за вчинення яких передбачено адміністративний (суб'єктом адміністративної влади одноосібно) порядок накладення стягнень.

Такий підхід сформувався ще за радянських часів, коли порушення громадянином загальнообов'язкових правил, які не підпадають під дію кримінального законодавства, розглядаються у спрощеному, позасудовому порядку. За процедурою розгляду вказані правопорушення отримують назву адміністративних. У даному випадку термін «адміністративне» відбиває не властивість самої протиправної дії, а вказує на порядок розгляду справи щодо такої дії [6].

У даному дослідженні пропонується розглядати адміністративне правопорушення у сфері виборчого процесу, що посягає на виборчі права громадян, саме зі сторони другого підходу.

Сформулювати поняття адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу можливо лише на основі системного аналізу ряду ознак, які в сукупності складають сутність делікту.

У відповідності до положень ст. 9 КУпАП визначається, що «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи безді-

яльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [7].

Можливо зазначити, що адміністративним правопорушенням визнається тільки конкретне діяння (умисне чи необережне) у формі дії чи бездіяльності, тобто певний акт поведінки суб'єкта. А сама адміністративна відповідальність не може наступати за певні думки щодо адміністративного правопорушення, висловлення наміру вчинити адміністративний проступок, якщо тільки у висловленні наміру не міститься підбурювання до вчинення правопорушення.

Відсутність серед переліку загальних ознак у Загальній частині КУпАП, а також в Особливій частині КУпАП, при формулюванні законодавчих конструкцій конкретних адміністративних правопорушень, такої специфічної ознаки як суспільна шкідливість, обумовлює дискусію з цього питання в науці адміністративного права.

Домінуючою позицією в науці є уявлення про те, що суспільна шкідливість як ознака є матеріальною характеристикою адміністративного проступку, суспільна небезпечність, у свою чергу, якісна характеристика злочинного діяння [8, с. 34]. Проте існують й інші погляди. Частина вчених висловлюють думку про те, що адміністративним проступкам притаманна суспільна небезпека [9, с.43-45]. Інші вважають, що ні суспільна небезпечність ні суспільна шкідливість не притаманна адміністративному правопорушенню [10, с.178-181]. Інша науковці вказують, що суспільною небезпечністю характеризуються тільки частина адміністративних деліктів, однак більшість адміністративних правопорушень цією властивістю не володіють [11, с. 6].

Суспільна шкідливість як ознака адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу полягає в заподіянні чи можливості заподіяння шкоди суспільним відносинам, пов'язаних із реалізацією виборчих прав громадян. В даному випадку ступінь суспільної шкідливості визначається характером посягання на демократичні інститути в державі.

Так як адміністративне правопорушення якісно відрізняється від злочину, при розмежуванні адміністративних деліктів і злочинів не слід брати за основу уявлення про матеріальну єдність усіх правопорушень, обумовлене тим, що всі вони – суспільно небезпечні. Усім адміністративним правопорушенням притаманна єдина ознака – суспільна шкідливість.

Відносно цього твердження, слушною є позиція, згідно якої незважаючи на велику подібність адміністративних проступків та злочинів, вони суттєво відокремлюються один від одного, суворо індивідуалізовані і є самостійними видами правопорушень [12, с. 203].

На додаток до вказаного можливо навести думку В.Д. Сушенко про те, що діалектичне розуміння первинності і вторинності, співвідношення моралі і права приводить до висновку, що ознака суспільної небезпечності не присвоюється конкретному діянню у зв'язку з віднесенням його до розряду протиправних, а навпаки, якраз усвідомлення суспільної небезпечності визначеного поведінкового акту спричинює волевиявлення [13, с. 28].

У разі якщо той чи інший проступок перестав мати суспільну шкідливість і набув нової якості – суспільної небезпечності, то його необхідно криміналізувати, тобто визначити на законодавчому рівні як злочин. Крім того, може також існувати і зворотній процес – декриміналізація (коли діяння перестає бути кримінально караним, а за його вчинення встановлюється адміністративна відповідальність).

Також для забезпечення уніфікації підходів до вивчення цього питання науковцями пропонувалось законодавчо закріпити суспільну шкідливість як невід'ємну ознаку будь-якого адміністративного правопорушення [14].

Крім того, обов'язковою ознакою діянь, які утворюють адміністративне правопорушення у сфері виборчого процесу, є їх адміністративна протиправність. Сама по собі суспільно-шкідлива спрямованість поведінки не може бути підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Суспільна шкідливість і адміністративна протиправність в механізмі правопорушення виступають, як логічно взаємообумовлені правові категорії, які відображають, з однієї сторони, зміст, а з іншої – форму діяння [15, с. 95].

Для того щоб адміністративне правопорушення знайшло своє конкретне вираження, необхідна юридична форма. Досліджуючи адміністративне правопорушення слід відмітити, що протиправність є основною властивістю будь-якого правопорушення. Правопорушення являють собою виключно протиправні проступки. Правова природа протиправних дій обумовлюється тим, що всі ознаки правопорушень передбачаються нормами права. Відсутність протиправності говорить про відсутність самого правопорушення.

Враховуючи зазначене, адміністративним проступком у сфері виборчого процесу можливо вважати тільки діяння, яке заборонене нормами адміністративно-деліктного права.

Також однією з обов'язкових ознак адміністративного правопорушення є винність особи, що вчинила протиправне діяння. У правовій науці вина, що стосується всіх правопорушень, визначається як психічне відношення особи до свого діяння і його шкідливих наслідків. Винність не є чимось зовнішнім по відношенню до проступку. Це його атрибутивна властивість, істотна ознака, обов'язкова умова настання відповідальності. Якщо в діях особи вини не встановлено, якщо шкідливі наслідки стали результатом випадкового збігу обставин, значить немає вини, немає суб'єктивної сторони, немає проступку і не може бути відповідальності [11, с. 44].

Інша ознака – адміністративної караності, також є необхідною для адміністративного проступку. Адже будь-яке порушення норм адміністративного права не можна визначити як адміністративний делікт. Діяння, що порушує законодавство про вибори, можливо визначити як адміністративне правопорушення тільки в тому випадку, якщо воно тягне можливість застосування адміністративно-правових заходів стягнення.

Висновки. Підсумовуючи викладене необхідно сформулювати поняття адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу, яке пропонується розуміти як суспільно-шкідливе, протиправне, винне діяння (дію чи бездіяльність), що посягає на суспільні відносини у сфері виборчого процесу та за яке законодавством встановлена адміністративна відповідальність, зокрема статтями 212⁷–212²⁴ КУпАП.

З точки зору теорії адміністративно-деліктного права поняттю порушення виборчого законодавства взагалі або ж адміністративного порушення у сфері виборчого процесу властиві всі ознаки адміністративного порушення як такого. Враховуючи вище викладене, аналізуючи ст. 9 КУпАП і узагальнюючи погляди вчених з цього питання можна виділити такі ознаки адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу: а) наявність діяння (дії чи бездіяльності); б) суспільна шкідливість; в) адміністративна протиправність; г) винність; д) адміністративна караність.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. Москва : Издательство БЕК, 1997. 368 с.
2. Курс адміністративного права України: підручник. за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер. 2018. 904 с.
3. Указ Президії Верховної Ради УРСР № 8710-11 від 19.01.1990. URL: www.rada.gov.ua.
4. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3504-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2006. № 33. Ст. 280.
5. Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : учебное пособие. Москва. 1988. 52 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративна реформа і деліктне законодавство. *Науковий вісник НАВСУ*. 2004. № 4. С. 41–50.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
8. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). Москва. 1976. 216 с.
9. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. Москва. 1961. 188 с.
10. Манохин В. М., Адушкин Ю. С, Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. Москва. 1996. 472 с.
11. Бахрах Д. Н. Состав административного проступка : учебное пособие. Свердловськ. 1987. 70 с.
12. Ключниченко А. П. Советское административное право (Часть общая) : Специализированный курс лекций. Киев: КВШ МВД СССР. 1975. 264 с.
13. Сущенко В. Д. Административно-правовая борьба милиции с приобретением самогона и других крепких спиртных напитков домашней выработки : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Киев, 1986. 165 с.
14. Луговий І. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Київ. 2007. 226 с.
15. Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. Москва. 1963. 286 с.