

ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

POLICE ACTIVITY IN COMBATING ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE FIELD OF THE ELECTION PROCESS

Кальна А.В., ад'юнкт кафедри публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ

У статті розглянуто діяльність поліції щодо протидії адміністративним правопорушенням у сфері виборчого процесу та формулювання пропозиції щодо її удосконалення. Визначено основні завдання поліції під час проведення виборів в Україні. За результатами аналізу судової практики визначено основні причини повернення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу на доопрацювання до органів Національної поліції районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судів відбувалось через наступні порушення: помилки або неповний опис часу, місця, способу та засобів здійснення адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу та інша порушення оформлення протоколів; неправильна кваліфікація адміністративних правопорушень у сфері виборчого процесу; відсутність у матеріалах справи посилань на конкретні норми виборчого законодавства, які порушила винна особа; складення протоколу про адміністративне правопорушення у сфері виборчого процесу за відсутності особи, яка вчинила правопорушення; відсутність у протоколах про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу достатніх відомостей про особу, яка притягується до відповідальності; неповідомлення особи, яка притягується до відповідальності про складання щодо неї протоколу, а також невручення другого екземпляра протоколу; відсутність у протоколах про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу відомостей про свідків таких правопорушень.

Визначено, що зазначені проблеми щодо оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу свідчать про необхідність подальшої запровадження заходів щодо підвищення професійної компетентності співробітників Національної поліції України. Це потребує проведення відповідних заходів в межах професійної підготовки поліцейських як під час виборчого процесу так і у період між різними виборчими кампаніями, що має збільшити ефективність реагування на порушення виборчого законодавства з боку Національної поліції України.

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

The article examines the activities of the police in combating administrative offenses in the field of the election process and the formulation of a proposal for its improvement. The main tasks of the police during elections in Ukraine have been defined. According to the results of the analysis of judicial practice, the main reasons for the return of materials on administrative offenses in the field of the election process to the National Police bodies for revision by district, district in the city, city or city-district courts were due to the following violations: errors or incomplete description of the time, place, method and means of implementation administrative offenses in the field of the election process and other violations of protocol registration; incorrect qualification of administrative offenses in the field of the election process; lack of references in the case materials to specific norms of the election legislation, which the guilty person violated; drawing up a protocol on an administrative offense in the field of the election process in the absence of the person who committed the offense; lack of sufficient information about the person being prosecuted in the protocols on administrative offenses in the field of the election process; failure to notify the person who is being prosecuted about the preparation of a protocol for him, as well as failure to hand over a second copy of the protocol; lack of information about witnesses of such offenses in the protocols on administrative offenses in the field of the election process.

It was determined that the mentioned problems regarding the registration of materials on administrative offenses in the field of the election process indicate the need for further implementation of measures to improve the professional competence of the National Police of Ukraine. This requires carrying out appropriate measures within the professional training of police officers both during the election process and in the period between various election campaigns, which should increase the effectiveness of the response to violations of the election legislation by the National Police of Ukraine.

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

Вступ. Визнання результатів виборів до виборів та їх легітимність нерозривно пов'язані з чесністю їх проведення. Всесвітня комісія з питань демократії, виборів і безпеки визначила п'ять основних проблем, які стоять на шляху забезпечення доброчесності виборів: утвердження верховенства права для забезпечення прав людини і справедливості виборів; створення професійних та компетентних органів адміністрування виборчого процесу, які б мали можливість здійснювати свою діяльність незалежно від інших; створення інститутів та впровадження норм, спрямованих на забезпечення багатопартійності і розподілу влади; усунення перешкод на шляху забезпечення загальної та рівної участі у політичному житті; врегулювання фінансування політичної діяльності. Кожна з цих проблем вимагає багатовимірного підходу, що має поєднувати в собі політичну волю, ефективні організаційні структури, ефективну мобілізацію, виконання та адміністрування на практиці.

Вибори та інші форми прямої демократії (наприклад, референдуми) часто є найбільш значущими заходами, які організуються в державі. З точки зору адміністрування, їхня організація – дуже складне завдання, яке, до того ж,

реалізується в умовах політичної напруженості. Якщо це завдання виконано на належному рівні, до нього відсутні зауваження. Якщо ж воно було виконано на неналежному рівні або завершилось безрезультатно, то наслідки можуть бути катастрофічними. На це має суттєвий вплив стан протидії адміністративним правопорушенням у сфері виборчого процесу, що забезпечується з боку органів та підрозділів Національної поліції України.

Стан дослідження. Загалом питання реалізації та діяльності правоохоронних органів за цим напрямом досить ґрунтовно розглядалися у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, С.С. Алексеєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, О.А. Веденєєва, І.О. Галагана, В.К. Гіжевського, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Ю.А. Денисова, С.В. Додіна, В.В. Долежана, Р.А. Калюжного, А.П. Клошніченка, Л.В. Ковалюка, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, М.І. Корнієнка, Д.М. Лук'янця, В.В. Маклакова, В.М. Манохіна, В.М. Марчука, Д.М. Овсянка, В.І. Олєфіра, В.Ф. Опришка, І.С. Самощенко, М.С. Студенікіної, В.Д. Сушенка, Ю.О. Тихомирова, О.М. Якуби та ін.

Науковий доробок зазначених вітчизняних та зарубіжних дослідників дозволив нам зорієнтуватись у визначеній у статті проблемі. Проте більшість цих праць стосуються більш загальних питань адміністративної відповідальності, а проблематика діяльності поліції щодо протидії адміністративним правопорушенням у сфері виборчого процесу на жаль недостатньо повно розглядається сучасною науковою адміністративного права.

Метою статті є дослідження діяльності поліції щодо протидії адміністративним правопорушенням у сфері виборчого процесу та формулювання пропозиції щодо її удосконалення.

Виклад основних положень. Виборче законодавство України досить детально регулює діяльність поліції під час виборчого процесу. Це зумовлено тим, що від професійності та політичної нейтральності поліції великою мірою залежить проведення демократичних та чесних виборів. Відповідно до виборчого законодавства України, Національна поліція організовує свою роботу під час виборчого процесу, зокрема у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоби забезпечити прийом і розгляд документів щодо підготовки та проведення виборів, позовних заяв, скарг і звернень виборчих комісій у строки та способом, установлені виборчим законодавством України.

У разі вчинення правопорушень, за які законом встановлена відповідальність, голова або заступник голови дільничної виборчої комісії мають право запросити у приміщення для голосування поліцейського, який повинен жити до порушника передбачених законом заходів і залишити приміщення для голосування. Перебування поліцейських у приміщенні для голосування в інших випадках забороняється [1].

Основними завданнями, які покладаються на поліцію, під час проведення виборів в Україні, є:

1) постійна охорона сейфів (металевих шаф або окремих кімнат) окружної виборчої комісії до передачі виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям;

2) охорона транспортування членами дільничної виборчої комісії звичайних і спеціальних виборчих дільниць (крім дільниць на судах, що перебувають на цей час у плаванні під державним прапором України, та на полярній станції України) отриманих ними виборчих бюлетенів до приміщення дільничної виборчої комісії;

3) постійна охорона виборчих бюлетенів, які зберігаються у приміщенні дільничної виборчої комісії в сейфі (металевій шафі) до початку підготовчого засідання комісії;

4) протидія порушенням виборчого законодавства України у день голосування на виборах, а у випадку їх вчинення документування фактів протиправної поведінки;

5) охорона транспортування членами дільничної виборчої комісії виборчих документів після підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці [1, 2].

Загалом під час проведення президентських виборів у 2019 році за участі поліції було складено 642 протоколи про адміністративні правопорушення. Найбільше протоколів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу за статтями Кодексу про адміністративні правопорушення було оформлено зафіксовано у Києві а саме 66 протоколів, 48 протоколів було складено в Запорізькій області, 46 у Дніпропетровській області та 44 в Кіровоградській.

Більшість з вказаних протоколів стосувались виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації без вихідних даних, відповідальність за що передбачена ст. 212¹³ Кодексу про адміністративні правопорушення, це 71% від загальної кількості адміністративних матеріалів. Переважно спостерігалось недотримання виборчого законодавства, у відповідності до якого друковані матеріали передвиборної агітації повинні містити відомості про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск [1].

Також було складено 87 протоколів за такі порушення щодо проведення передвиборної агітації:

- здійснення агітації особою, участь якої у такій діяльності заборонена законом;
- проведення агітації із порушенням строків;
- здійснення агітації у формах і засобами, що заборонені законодавством;
- порушення інших обмежень у веденні передвиборної агітації.

Відповідальність за такого роду діяння передбачається 212¹⁰ Кодексу про адміністративні правопорушення [3].

Крім того, за ст. 212¹⁴ КУпАП, якою встановлюється відповідальність за порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів або розміщення їх у заборонених законом місцях, було складено 67 протоколів про адміністративне правопорушення.

За ст. 212²⁰ КУпАП було оформлено 21 протокол про адміністративне правопорушення за порушення порядку опублікування виборчих документів.

Також за ст. 212⁷ було оформлено 4 протоколи про адміністративне правопорушення за недотримання вимог до ведення Державного реєстру виборців та списків виборців, а також за ст. 212¹² КУпАП було оформлено 4 протоколи за порушення порядку надання користування приміщеннями під час виборчої кампанії.

За такими статтями як 212⁸ КУпАП «Порушення порядку ознайомлення зі списками виборців» та 212⁹ КУпАП «Порушення ведення агітації із використанням засобів масової інформації» було складено тільки по одному протоколу.

Під час виборчої кампанії щодо проведення президентських виборів у 2019 році на розгляд суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів було направлено 51% від загальної кількості протоколів про вчинення адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу, а саме 329 протоколи.

Судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів було розглянуто найбільшу кількість матеріалів, а саме 205, за виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск (ст. 212¹³ КУпАП).

Другим за кількістю розглянутих матеріалів – 74 стало порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітації референдуму, відповідальність за що передбачається у ст. 212¹⁰ КУпАП, як правило було зафіксовано випадки порушення строків агітації, здійснення агітації із застосуванням заборонених форм і засобів агітації та здійснення агітації неналежною особою.

Також поширеним був розгляд протоколів про адміністративне правопорушення за порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях, так за ст. ст. 212¹⁴ КУпАП було складено 46 матеріалів.

Одночасно за недотримання права кандидатів на користування приміщеннями було розглянуто лише 3 протоколи про адміністративне правопорушення за 212¹² КУпАП, а також за порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму розглянуто один протокол за ст. 212²⁰ КУпАП.

Разом з тим, якщо розглядати ефективність адміністративних проваджень щодо притягнення винних осіб до відповідальності за правопорушення у сфері виборчого процесу, під час проведення виборів Президента України у 2019 році, то слід зазначити, що під час виборчої кампанії судами було прийнято лише 106 рішень про притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб.

Оскільки найчастіше зустрічались порушення виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, то за результатами розгляду в районних,

районних у місті, міських чи міськрайонних судах було визнано 83 особи винними у вчиненні правопорушень, передбачених ст. 212¹³ КУпАП. Фахівці пов'язують це з тим, що процедури складання процесуальних матеріалів та процес збору доказової бази є достатньо простими [4].

За порушення порядку розміщення агітації або політичної реклами, розміщення агітації у заборонених місцях, відповідальність за що передбачається ст. 212¹⁴ КУпАП, було накладено адміністративні стягнення на 20 осіб.

Також лише 3 особи було піддано адміністративній відповідальності за ст. 212¹⁰ КУпАП, а саме за недотримання обмежень щодо ведення передвиборної агітації.

Як захід адміністративного стягнення судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів признали покарання у вигляді штрафу, хоча в деяких випадках, а саме 27 справ, зустрічається рішення про звільнення від адміністративної відповідальності винних осіб у зв'язку з малозначністю правопорушення та з оголошенням усного зауваження [5]. Зазначене свідчить про досить суперечливу та неоднакову практику суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу.

За результатами розгляду зазначених вище 329 справ про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу, які розглядалися судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, громадськими організаціями відзначається низька ефективність підготовки відповідних матеріалів уповноваженими посадовими особами Національної поліції.

Так громадськими організаціями зазначається, що більше 50% адміністративних проваджень були закриті, або ж матеріали відповідних справ відправлені на доопрацювання. Зазначається, що 109 проваджень про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу, що складало 33% від справ, які надходили до судів, були закриті у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення (ч. 1 ст. 247 КУпАП). Також 75 матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу, тобто 23%, було повернуто територіальним підрозділам органів Національної поліції на доопрацювання.

Слід також зазначити, що низка справ, які було повернуто територіальним підрозділам органів Національної поліції на доопрацювання, потім надходили на розгляд районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів у строки, після закінчення яких накладення адміністративного стягнення неможливо через обмеження встановлені ст. 38 КУпАП. Приблизно 49 відповідних матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу було закрито у зв'язку із закінченням строків, протягом яких можливо накласти адміністративне стягнення. Хоча в 16 справах про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу було встановлено провину осіб, але через закінчення строків стягнення не накладались.

Під час проведення позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року у Єдиному реєстрі судових рішень було розміщено інформацію про 2 680 рішень районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу.

Щоправда, частину із зазначених рішень було винесено ще по відношенню до адміністративних правопорушень у сфері виборчого процесу, які було вчинено під час президентських виборів у 2019 році, оскільки судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів продовжували розгляд справ за адміністративними матеріалами які було складено під час попередньої виборчої кампанії.

Найбільш поширеними адміністративними правопорушеннями під час проведення позачергових виборів народних депутатів України у 2019 році стали наступні:

- виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, відповідальність за які наступе на підставі ст. 212¹³ КУпАП, за даним видом правопорушень судами було винесено 1 069 постанов;

- порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, державного фінансування статутної діяльності політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, відповідальність за які наступе на підставі ст. 212¹⁵ КУпАП, за даним видом правопорушень судами було винесено 749 постанов;

- порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, відповідальність за які наступе на підставі ст. 212¹⁰ КУпАП, за даним видом правопорушень судами було винесено 334 постанови;

- порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях, відповідальність за які наступе на підставі ст. 212¹⁴ КУпАП, за даним видом правопорушень судами було винесено 278 постанов;

- порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, відповідальність за які наступе на підставі ст. 212²¹ КУпАП, за даним видом правопорушень судами було винесено 197 постанов.

Крім того судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу виносили наступну кількість постанов:

- 25 за ст. 212²⁰ КУпАП за порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму;

- 20 за ст. 212⁹ КУпАП за порушення порядку ведення передвиборної агітації, з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів;

- 4 за ст. 212⁷ КУпАП за порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців, порядку складання та подання списків виборців та використання таких списків;

- 3 за ст. 212¹⁷ КУпАП за ненадання копії виборчого протоколу;

- 4 за ст. 212¹⁸ КУпАП за невиконання рішення виборчої комісії.

Х усіх справ про правопорушення у сфері виборчого процесу судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів було закрито 40% від загальної кількості, причинами закриття проваджень була відсутність в діях винної особи складу адміністративного правопорушення, а також закінчення строків накладення адміністративного стягнення.

Також у третині випадків судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів приймалися рішення про повернення ними матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу на доопрацювання до органів Національної поліції. Наприклад Суддя Іршавського районного суду Закарпатської області, розглядавши матеріали, які надійшли з Іршавського відділення поліції Хустського ВП ГУНП в Закарпатській області про притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення передбаченого ст. 212¹⁴ КУпАП, тричі повертав зазначені матеріали на доопрацювання до зазначеного підрозділу Національної поліції [5].

Також слід відмітити неоднозначний підхід щодо закриття справ про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу [6]. В деяких випадках судьями

районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів приймалися рішення про закриття справи, якщо було виявлено порушення при оформленні протоколів та інших матеріалів справи, в інших випадках такого роду матеріали повертались на доопрацювання.

У свою чергу, при закритті справ про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу через закінчення строків накладення адміністративних стягнень частина суддів визнавали осіб винними у вчиненні відповідних адміністративних правопорушень, а інша частина не визначала зазначене питання у постановках про закриття справи.

Висновки. Аналіз практики дозволяє визначити основні причини повернення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу на доопрацювання до органів Національної поліції районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судів відбувалось через такі порушення:

- помилки або неповний опис часу, місця, способу та засобів здійснення адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу, а також відсутність у протоколі чітко викладеної суті адміністративного правопорушення;
- неправильна кваліфікація адміністративних правопорушень у сфері виборчого процесу, невідповідність фактичних обставин правопорушення нормативному акту, що передбачає відповідальність за його вчинення;
- відсутність у матеріалах справи посилок на конкретні норми виборчого законодавства, які порушила винна особа;
- складення протоколу про адміністративне правопорушення у сфері виборчого процесу за відсутності особи, яка вчинила правопорушення, відсутність в матеріалах справи пояснень такої особи щодо ставлення та мотивів вчинення правопорушення, а також підпису особи, яка притягується до адміністративної відповідальності;

- відсутність у протоколах про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу достатніх відомостей про особу, яка притягується до відповідальності за адміністративне правопорушення у сфері виборчого процесу;

- неповідомлення особи, яка притягується до відповідальності за адміністративне правопорушення у сфері виборчого процесу, про складання щодо неї протоколу, а також невручення другого екземпляра протоколу особі, яка притягується до адміністративної відповідальності;

- відсутність у протоколах про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу відомостей про свідків таких правопорушень, та їх даних та пояснень, а також відсутність достатньої кількості доказів вчинення відповідного правопорушення або неналежне їх оформлення.

Зазначений перелік проблем правозастосувальної практики органів Національної поліції частково збігається з тою, що мав місце під час президентських виборів у 2019 році, проте він є більш ширшим та потребує вжиття заходів щодо їх мінімізації тим більше, що виборчий процес може здійснюватися у нестандартних умовах, наприклад велика кількість країн зіткнулась з необхідністю організації виборчого процесу в умовах пандемії [7].

Зазначені проблеми щодо оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері виборчого процесу свідчать про необхідність подальшої запровадження заходів щодо підвищення професійної компетентності співробітників Національної поліції України. Зазначене потребує проведення відповідних заходів в межах професійної підготовки поліцейських як під час виборчого процесу так і у період між різними виборчими кампаніями, що має збільшити ефективність реагування на порушення виборчого законодавства з боку Національної поліції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виборчий кодекс України: Кодекс від 19.12.2019 № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
2. Саркісян В.М. Конституційно-правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції під час проведення виборів в Україні. *Право і суспільство*. №6. 2019. С. 68-74. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/6_2019/part_1/14.pdf.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984, додаток до № 51, ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Перший звіт за результатами спостереження ОПОРИ на чергових виборах Президента України 31 березня 2019 року. URL: <https://opora.ua.org/report/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/46483-pershyy-zvit-za-rezultatamy-sposterezheniya-opory-na-cherhovuykh-vyborakh-prezidenta-ukrayiny-31-bereznia-2019-roku>
5. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
6. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / За заг. ред. О.В. Кузьменко. Київ: «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.
7. Spivak, M., Pluhaty, M., Kochubei, L., Nekriach, A., & Matchuk, S. (2021). Features of public electoral administration in situation of pandemic. *Amazonia Investiga*, 10(47), 54-61.