

СТУКАЛЕНКО В. А.,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Одеський інститут фінансів  
Українського державного університету  
фінансів та міжнародної торгівлі)

УДК 35.078.18

## СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ У ОКРЕМІ ПЕРІОДИ ІСНУВАННЯ ДЕРЖАВНОСТІ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ

У даній статті проводиться аналіз деяких етапів історичного розвитку інституту відповідальності за порушення виборчого процесу у окремі періоди існування державності на території України.

**Ключові слова:** Україна, історичний розвиток, інститут відповідальності, виборчий процес.

В данной статье проводится анализ некоторых этапов исторического развития института ответственности за нарушения избирательного процесса в отдельные периоды существования государственности на территории Украины.

**Ключевые слова:** Украина, историческое развитие, институт ответственности, избирательный процесс.

This article analyzes some branches of the historical development of the institution responsible for violations of the electoral process at certain periods of the existence of statehood on the territory of Ukraine.

**Key words:** Ukraine, historical development, institute of responsibility, the electoral process.

**Вступ.** При дослідженні будь-якого правового явища доречним стає вивчення питання щодо його походження та тенденцій його розвитку, а це дозволяє виявити та розкрити сутність правового явища та дослідити дане явище у динаміці. В цьому контексті не є виключенням і становлення інституту відповідальності за порушення виборчого процесу. Здійснюючи дослідження історичного процесу розвитку інституту відповідальності за порушення виборчого процесу, можливо виявити певні його передумови, фактори впливу, спрогнозувати виникнення певних правових наслідків як результату цього впливу. Вивчення та застосування історичного досвіду створює підґрунтя для створення ефективного законодавства в зазначеній сфері.

В Україні проблеми правового регулювання виборів та виборчого процесу досліджували вчені і практики в галузі теорії держави і права, конституційного права, а саме: В.В. Алсуф'єв, В.Д. Бабкін, Ф.Г. Бурчак, Р.К. Давидов, П.Б. Євграфов, В.М. Кампо, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, Л.Т. Кривенко, О.В. Лавринович, Р.М. Максакова, М.І. Малишко, Л.П. Медіна, Г.О. Мурашин, В.Ф. Погорілко, М.М. Рябець, С.Г. Рябов, А.О. Селіванов, С.Г. Серьогіна, В.І. Співак, М.І. Ставнійчук, Т.В. Стещенко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, С.А. Тихонова, О.Ф. Фрицький, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.Д. Чернадчук, Л.П. Юзьков, О.І. Ющик та інші.

Але існуючі дослідження щодо зазначеної проблеми мають фрагментарний характер, тобто лише в тій чи іншій частині торкаються цього питання, що й зумовлює актуальність обраної теми.

**Постановка завдання.** У межах цієї статті ставиться завдання розглянути окремі аспекти становлення інституту відповідальності за порушення виборчого процесу у окремі періоди існування державності на теренах України.

**Результати дослідження.** Становлення України як правової, демократичної держави передбачає, перш за все, створення досконалого виборчого законодавства. Таке законодавство дозволить прискорити запровадження демократичних та прогресивних конституційних засад. Сьогодні в Україні заплановані та здійснюються масштабні політична та правова реформи. Вважаємо, що без досконалого вивчення підґрунтя цього процесу неможливий і його подальший повноцінний розвиток, вдосконалення.

Якщо розглядати відповідальність посадових осіб за порушення виборчого законодавства через призму суспільних відносин у різні часи, то необхідно виокремити сім історичних періодів розвитку такої відповідальності, що існувала на теренах сучасної України: перший – додержавний; другий – період існування Київської Русі; третій (початок XV – кінець XVII ст.) – доба визвольних змагань українського народу за свою незалежність; четвертий (кінець XVII – початок XX ст.) – становлення та закріплення права Російської імперії; п'ятий (початок XX ст.) – період існування УНР; шостий (20-ті роки XX ст. – 1991 р.) – перебування у складі СРСР; сьомий, сучасний, – з 1991 р. до теперішнього часу.

Кожен із цих періодів характеризується особливостями юридичної відповідальності як у цілому, так і посадових осіб, зокрема, за порушення виборчого законодавства. Це виявляється, перш за все, в тому, що протягом значного періоду не існувало чіткого поділу у системі покарання за порушення виборів на кримінальні та штраф-



ні (адміністративні). У багатьох випадках їх застосування супроводжувалося неспіврозмірним із вчиненим проступком завданням фізичної та майнової шкоди винуватцю.

В контексті досліджуваної проблеми потрібно розглянути період існування козацької держави – українське козацтво, яке в умовах постійності соціального, національного та релігійного тиску, зуміло сформувати ту спільноту, яка ввійшла в історичну традицію України як «Козацька республіка» – Запорізька Січ.

Поставши на рубежі XVI століття у безмежних просторах Дикого Поля, запорозька козацька спільнота, яка організувала своє життя на принципах та механізмах діяльності, характерних для «військової демократії», стала одним із зразків демократичного устрою суспільства, модель якого, з певними змінами була перенесена згодом на державні інститути відновленої Української козацької держави – Гетьманщини.

Ядром козацької демократії була безпосередньо сама Січ. Із переказів, історичних документів, свідчень очевидців ми можемо зробити висновок про такі ланки державно-управлінської системи Запоріжжя: перша – курінь. У куренях об'єднувалися козаки, що походили з однієї місцевості. Саме у такий спосіб сформувалися Полтавський, Черкаський, Канівський та інші курені. Кожен курінь мав свою адміністрацію, своє управлінське ядро, до якого належали курінний отаман, курінний скарбник, обозний, бунчужний тощо. Усі посади обіймали члени курінного товариства, яких обирали за системою прямого голосування, коли козаки куреня на своїх зборах більшістю голосів затверджували певного кандидата на ту чи іншу посаду. За таким же принципом здійснювалося й обрання січової старшини на чолі з гетьманом (згодом, кошовим отаманом) [1, с. 111-114].

З метою попередження випадків зловживання обраними, а особливо кошовим отаманом, своїм становищем, глибоким символізмом було наповнено сам обряд приведення кошового до присяги на вірність січовому товариству. «Тричі пропонували новообраному кошовому булаву, і двічі мав він від неї відмовитися, говорячи про те, що є більш достойні такої високої честі. Лише за третім разом мав, на коліні стоячи, прийняти булаву отаманську. А потому кожен охочий козак, хоч і самий що не є сірома з сіроми, міг підійти до нового кошового і, набравши в жменю землі та бруду, замастити йому вид чи голову, примовляючи: «Пам'ятай звідки вийшов і куди тебе повернути товариство може» [2, с. 204]. Ці погрози та застереження були не порожніми словами, оскільки січовики неодноразово реалізовували свої обіцянки, позбавляючи влади за прояви авторитаризму і намагання обмежити вольності козацькі, наприклад, славетного Петра Конашевича-Сагайдачного, змінивши його Яцьком Бородавкою. Щоправда вже у процесі Хотинської війни 1621 року, козаки його стратили, звинувативши у некомпетентності, та повернули владу перевіреному у багатьох боях та походах Сагайдачному [3, с. 244]. Отже, відповідальність обраних осіб у козацькому суспільстві могла мати різний, як на сучасний погляд, характер – від адміністративного покарання (усунення від влади) до кримінального (навіть до вищої міри покарання – страти).

Однак слід зазначити, що під час підготовки до загальних рад січового товариства та у переддень їх проведення спостерігалися випадки відвертого порушення демократичних принципів проведення виборів. В історії Запорізької Січі неодноразово фіксувалися випадки, коли претенденти на пірнач курінного чи булаву кошового «виставляли на товариство декілька бочок горілки в шинках січових» [3, с. 169].

Слід зазначити і той факт, що так само легко, як обирали, козаки могли і скинути нещодавно обраного курінного отамана чи іншого представника адміністрації.

Подібна система «козацької демократії» була запозичена і Богданом Хмельницьким на початковому етапі розбудови Гетьманщини. Наприклад, козаки, покозачені селяни на своїх полкових радах обирали собі полковників та представників полкової адміністрації (скарбника, обозного, хорунжого, бунчужного, полкового суддю тощо), і гетьман надалі лише стверджував обрання того чи іншого полковника. Але з плином часу, особливо в умовах загострення військово-політичного протистояння з Річчю Посполитою, гетьман починає перебирати на себе повноваження щодо призначення та зміщення з посади полковників.

Поступово відбулася і відмова від практики загальних зборів Війська запорізького та прийняття ним тих чи інших рішень. Остання обставина пояснюється вже й тим, що, враховуючи загальну кількість війська (а за різними джерелами це була чисельність від 65 до 300 тисяч чоловік), проведення таких зборів виявилось неможливим. Тому уже на початку 1660-х років основні важелі влади концентруються у гетьмана, старшинської та генеральної ради, які перебрали на себе не лише виконавчу, але й законодавчу владу, усунувши від активного впливу на громадське життя основну кількість козацтва, яке до цього було головним носієм державництва.

«Перехід від прямої виборчої системи до представницької моделі, незважаючи на об'єктивні фактори подібної трансформації, став одним із перших кроків на шляху до занепаду демократичних цінностей в межах козацької держави українців – Гетьманщини» [4, с. 43].

Із зростанням впливу політики царської Росії на козацьку республіку відбулися зміни й у її виборчому законодавстві, зокрема, як стверджує В. Журавель, процедура виборів гетьмана вже врегульовувалася старими козацькими звичаями та україно-російськими угодами другої половини XVII ст. Рішення про скликання «елекційної ради» на підставі звичаю приймав генеральний уряд. А за ст. 4 Переяславської угоди 1659 р. царський уряд санкціонував скликання ради для виборів гетьмана, встановлював час і місце їх проведення. Таку ж норму містили ст. 3 Московської угоди, ст. 11 Глухівської угоди, ст. 7 Переяславської угоди 1674 р. і ст. 6 Коломацької угоди. Відповідно до п. 3 Московських статей вибори повинні були відбуватися у присутності царських послів [5, с. 171].



Все це призвело до того, що вибори гетьмана, з однієї із найбільш демократичних процедур у період зародження козацтва, нівелювалися до простої формальності, які до того ж відбувалися зі значними порушеннями козацького права з боку кандидатів на гетьманство та старшинських угруповань. Прикладом цього можуть слугувати вибори гетьманом Івана Мазепи у липні 1687 р., що були проведені на загальній військовій раді у розташованні російського війська, на які було допущено лише близько двох тисяч «значних» козаків [6, с. 189].

Відповідальність за порушення виборчого законодавства була передбачена й законодавством Австро-Угорської імперії, до складу якої входили частина територій сучасної України. Зокрема, проведення виборчої реформи 1907 р. зумовило гостре питання дотримання законності під час виборчого процесу [7, с. 85-86]. Було зафіксовано факти порушень, значну частину яких скоїли посадові особи – суб'єкти виборчого права. Основні з них: старости не оголошували час проведення виборів, або їх початок; порушення таємності голосування; підкуп виборців; образи, побиття та навіть вбивства виборців (під час виборів 1897 р. у Східній Галичині було вбито 8, поранено 29 і заарештовано 800 осіб [7, с. 86]); фальсифікація результатів виборів, підроблення підписів голосів, приписки, голосування замість виборця [8, с. 42-43]; відсутність реакції з боку офіційної влади на повідомлення про факти порушення виборчого процесу.

Як зазначає Н.В. Єфремова, австрійський уряд не міг залишатись офіційно байдужим до такого роду проблем. Під тиском постійної критики та звинувачень громадських організацій у злочинній бездіяльності, 26 січня 1907 р. Австрійським парламентом було видано Закон «Про карно-правні постанови для охорони свободи виборів і зборів» [7, с. 86].

Закон передбачав кримінальну відповідальність за: підкуп виборців; прилюдне пригощання виборців стравами та напоями; примушення до невиконання обов'язку голосувати, чи голосувати неналежним чином; поширення неправдивої інформації на виборах; фальсифікація виборів; гальмування виборів; неналежне виконання виборчого права; псування виборчих документів; порушення таємниці виборів; погрози кандидатам у депутати; вчинення проти кандидатів у депутати протиправних дій; неповага до виборчої комісії чи скоєння проти них протиправних дій [9, с. 13-22].

Слід зазначити, що вже у той час відбувалося розмежування відповідальності за порушення виборчого законодавства на кримінальну та адміністративну. Зокрема, згідно із зазначеним законом загальним стягненням за порушення виборчого процесу був «суворий арешт» на термін від одного тижня до шести місяців». Стосовно посадових осіб або інших спеціальних суб'єктів виборів (наприклад, кандидата) існували норми, які передбачали грошові стягнення за: пригощання виборців у шинках чи інших публічних місцях; незаконну участь у виборах; доведення факту хабара (його дачі чи прийняття) під час виборів.

Особливостями притягнення до відповідальності за хабарництво було те, що на винну особу чекало ув'язнення, а вилучений хабар передавався до «фонду убогих громади» [7, с. 87].

Як основним, так і додатковим стягненням у низці статей цього закону за рішенням суду було позбавлення винної особи активного та пасивного виборчого права на шість років.

Слід зазначити, що згідно із Законом «Про впровадження виборчого примусу при виборах до Державної Ради, до сейму і при громадських виборах» передбачалася адміністративна відповідальність за нездійснення свого громадянського обов'язку – активного голосування [9]. За неявку без поважних причин винна особа повинна була сплатити штраф, який накладався представниками місцевої влади після закінчення 14-денного терміну, відведеного особі для пояснення причини своєї відсутності на виборах. Такі заходи позитивно впливали на активізацію виборців під час виборів, а подібна практика збереглася у законодавстві Австрії й до сьогодні.

Розглядаючи період існування УНР через призму теми цього дослідження, слід зазначити, що незважаючи на те, що він є одним із найкоротших за часовим проміжком, проте характеризується бурхливим розвитком подій та має велике значення для становлення національного законодавства. Зокрема, крім Конституції Української Народної Республіки, [10] в галузі державного будівництва найвагомішим, з огляду на стратегічні завдання УЦР, був закон «Про вибори до Установчих зборів УНР» – найбільший за обсягом, у 183 статті якого регламентували порядок організації і проведення виборів [11, с. 45].

Норми його глави «Про забезпечення вільності і правильності виборів» встановлювали систему покарань за порушення виборчого законодавства. Зокрема, за зняття, розірвання, прикривання чи зміну виставлених привселюдно виборчих відозв, повідомлень чи списків передбачався арешт на строк до одного місяця або штраф до 100 крб. Основними суб'єктами забезпечення виборів, згідно з главою «Про установи, які відають проведенням виборів до Українських Установчих Зборів», були визнані головна, окружна, повітова і міська комісії у справах виборів до УУЗ та дільничні виборчі комісії. Головна комісія, яка обиралась УЦР у складі 16 осіб, мала функції законодавчого органу, зокрема, на неї покладалась обов'язки щодо загального контролю за ходом виборів та вироблення і видання загальних інструкцій і постанов на доповнення і реалізацію виборчого закону.

Також Українською Центральною Радою було прийнято ще декілька актів, які деталізували та доповнювали закон «Про вибори до Установчих зборів УНР», зокрема «Правила про спільну з цивільним населенням участь у виборах частин армії і флоту» та «Інструкцію для користування розділом першим Закону про вибори до УУЗ УНР».

Слід зазначити, що цей період, окрім складної суспільно-політичної ситуації, характеризується значною кількістю проведення різноманітних виборчих процедур та виборів, які досить часто не мали навіть елементар-



ного законодавчого статусу. Як наслідок, у зв'язку із нетривалим періодом існування УНР, що супроводжувалося постійною боротьбою за владу із зовнішніми та внутрішніми ворогами, не було створено та закріплено на практиці достатньо дієвого інституту відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Проголошення незалежності України в умовах розпаду СРСР поставило на порядок денний необхідність розроблення і прийняття не тільки нового Основного Закону України, але й інших законодавчих актів, які б регулювали основи національного законодавства. Якщо у 2001 році був прийнятий новий Кримінальний кодекс України, що певною мірою врегулював новітні вимоги щодо притягнення до кримінальної відповідальності за порушення виборчого законодавства, то у сфері вдосконалення національного адміністративного законодавства законодавець спромігся лише на численні зміни до прийнятого ще в 1984 році Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення.

Все це негативно вплинуло й на становлення інституту адміністративної відповідальності взагалі, а також у сфері забезпечення вільного волевиявлення громадян. Так, лише після 12 років існування держави почалося вдосконалення у згадуваній сфері. До цього у КУпАП існувала лише одна стаття, що встановлювала відповідальність за порушення законодавства про вибори Президента України і народних депутатів України за такі дії: публічні заклики або агітація до бойкотування виборів Президента України або народного депутата; опублікування або поширення іншим способом неправдивих відомостей про кандидата на пост Президента України або депутата; агітація за або проти кандидата в день виборів; видача членом дільничної виборчої комісії виборчого бюлетеня для голосування за іншу особу; втручання в роботу виборчих комісії, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних із реєстрацією кандидатів на пост Президента України або депутатів, підрахунком голосів чи визначенням результатів або підбиттям загальних підсумків виборів.

Проте навіть ці норми статті 186-2 КУпАП за період проведення виборів уже в незалежній Україні так і не були застосовані до правопорушників. Деякі науковці зазначають, що причина цього полягає у недосконалості законодавчої бази [12, с. 74].

Саме тому, виходячи з функції представницьких інтересів виборців, КУпАП було доповнено главою 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», а також низкою статей, що визнають адміністративну відповідальність за порушення порядку і правил проведення вільних виборів.

Незважаючи на те, що це було значним прогресом у вдосконаленні інституту адміністративної відповідальності, на сьогодні залишається низка недоліків та проблем колізійного характеру.

**Висновки.** Аналіз історії розвитку сучасного суспільства свідчить про існування різних видів відповідальності за порушення процедури виборів. Можливо виділити сім історичних періодів розвитку такої відповідальності, що існувала та існує на теренах сучасної України.

Кожен із цих періодів характеризується особливостями юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства як у цілому, так і посадових осіб зокрема.

#### Список використаних джерел:

1. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків: У 3 т./Д.І. Яворницький [редкол. П.С. Сохань]. – К.: Наукова думка, 1990-1991. – Т.2. – 592 с.
2. Слава золотая: [збірник історичних матеріалів до 500-річчя українського козацтва/під ред. В. Криничуваго]. – Дніпропетровськ, Принт-Logos, 1992, – 350 с.
3. Грушевський М.С. Ілюстрована історія України/М.С. Грушевський. – К.: Наукова думка, 1992. – 480 с.
4. Крип'якевич І. Велика історія України. В 2 т./І. Крип'якевич. – Львів: Глобус, 1994 р. – Т. 2. – 230 с.
5. Журавель М.В. Порядок обрання гетьмана на Україні у XVI-XVIII ст./М.В. Журавель//Держава і право: збір. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 43. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – С. 168-173.
6. Полное собрание законов Российской империи. – Т. II. 1676-1688. – № 812. – СПб., 1830. – С. 253-254.
7. Сфремова Н.В. Проблеми реформування законодавства про вибори в Австро-Угорської імперії на території Галичини та Буковини/Сфремова Н.В.//Держава та право. – Випуск 48. – С. 82-89.
8. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини /[Кульчицький В.С., Бойко І.Й., Настася І.Ю., Мікула О.І.]. – Львів: Тріада плюс, 2002. – 88 с.
9. Закон про карно-правні постанови для охорони свободи виборів і зборів та Закон про виборчий прирус/[переклад О.Луцького]. – Чернівці: Видавництво політичного товариства «Руська Рада», 1911 р. – 68 с.
10. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917-1920 рр./ Христюк П. – Т. II. – Відень: 1921. – С. 175-180.
11. Галюк В. Історія держави і права: методичний посібник [для студентів юридичного факультету]/В. Галюк, І. Вдовичин, Т. Гелей. – Львів: Коопосвіта, 2000. – 60 с.
12. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування/[Р. Павленко, Г. Антонова, А. Біденко та ін.]; за заг. ред. Є. В. Радченка. – К.: Факт, 2003. – 258 с.

