

УДК 342.9:342.8

**Олена Яра,**

канд. юрид. наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Євген Шульга,**

канд. юрид. наук, доцент кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ РОЛІ Й ОСОБЛИВОСТЕЙ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ВИБОРЧИХ ВІДНОСИНАХ

У статті здійснено спробу визначення ролі й особливостей адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин. Установлено, що адміністративна відповідальність за порушення у сфері виборчих відносин є важливим фактором дотримання законності й правопорядку під час організації та проведення виборів. Визначено, що особливостями адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин є подвійність характеру підстав її настання, що регулюється низкою нормативно-правових актів, а також притаманний їй склад суб'єктів, особливе місце серед яких займає адміністративний суд.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративний проступок, виборчі відносини, особливості адміністративної відповідальності, роль адміністративної відповідальності.

**Постановка проблеми.** Необхідною умовою становлення України як демократичної правової держави та розвитку вітчизняного громадянського суспільства є постійне вдосконалення виборчого законодавства й імплементація міжнародних виборчих стандартів у вітчизняне правове поле. Чесні, рівні та справедливі вибори можуть відобразити справжнє народовладдя, після чого можна буде говорити про реальну участь народу в управлінні справами держави й окремих територій, про те, що воля виборчого корпусу стала основою діяльності державних і муніципальних органів. Однак загальновідомо, що будь-які права безглузді у відриві від можливості їх реалізації. З огляду на це правове забезпечення виборчих відносин стає можливим лише за наявності напрацювання дієвих механізмів їх реалізації заходами державного примусу, особливе місце серед яких займає інститут адміністративної відповідальності. Від його ефективності залежить вільна реалізація виборчих прав, об'єктивне та чесне встановлення результатів волевиявлення громадян.

Нині виборчі відносини постійно зазнають протиправних посягань. Так, з огляду на досвід проведення останніх президентських виборів в Україні 2014 р. найбільш поширеними видами деліктів були адміністративні проступки, серед яких найчастіше вчинялися спроби зірвати вибори (21,07%), порушення порядку агітації (17,21%), насильство (13,65%), перешкоджання здійсненню агітації (11,87%), порушення в роботі виборчків (11,87%) [1]. Це свідчить про те, що левова частка заходів державного примусу припадає на заходи адміністративної відповідальності. За таких умов виникає об'єктивна

необхідність визначення ролі та значення адміністративної відповідальності в сучасних виборчих відносинах. Визначення ролі вказаного виду державного примусу дасть можливість у подальшому оцінити його ефективність, визначити проблеми й окреслити основні шляхи його вдосконалення.

Окремі питання інституту адміністративної відповідальності, зокрема у сфері виборчих відносин, були предметом досліджень таких учених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Галунько, Е. Демський, С. Додін, Р. Калюжний, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Б. Кофман, В. Курило, І. Луговий, Д. Лук'янець, В. Стукаленко, М. Тищенко тощо. Однак переважна більшість наявних наукових праць стосуються або окремо питань адміністративної відповідальності, або правового регулювання виборчих відносин. Належної уваги ролі й особливостям адміністративної відповідальності у виборчих відносинах приділено не було.

**Мета статті** – сформулювати теоретико-правові підходи до визначення ролі й особливостей адміністративної відповідальності у виборчих відносинах.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема дослідження адміністративних проступків і адміністративної відповідальності в галузі виборчих правовідносин не нова, проте вона має важливе теоретичне й практичне значення. Особливістю адміністративних проступків як єдиної причини настання адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин є те, що вони мають подвійну правову природу й

підлягають виокремленню, адже випливають із положень адміністративного й виборчого права. Тому для застосування адміністративних санкцій необхідно, щоб проступок у сфері виборчих відносин мав ознаки порушення правової норми, установленої адміністративним законодавством.

Аналіз ролі та значення можна здійснити, лише встановивши поняття та причини настання адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин. Загальнотеоретичне поняття адміністративної відповідальності, на думку В. Колпакова, визначається як форма реагування держави на правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого стягнення до суб'єкта проступку [2, с. 289]. Деяко схожу позицію демонструє й Ф. Шульженко, оскільки під поняттям адміністративної відповідальності визначає специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [3, с. 107]. Таким чином, дослідники акцентують увагу на реакції компетентних органів державної влади на вчинений проступок.

Традиційно розглядаючи поняття «адміністративна відповідальність» із позиції різновиду юридичної відповідальності, слід зазначити, що в науковій літературі під поняттям «юридична відповідальність» у публічно-правовій сфері розуміється застосування до порушника правових заходів державного примусу уповноваженими на те державними органами, накладені на правопорушника певні правові обмеження особистого чи майнового характеру. Так, О. Скакун під юридичною відповідальністю розуміє передбачені законом види й заходи державно-владного (примусового) зазначення особою втрат благ особистого, організаційного й майнового характеру за вчинене правопорушення [4, с. 431]. Слід зазначити, що переважна більшість вітчизняних і зарубіжних учених-правників сходяться в думці, що юридична відповідальність завжди пов'язана з державним примусом, а отже, супроводжується настанням негативних наслідків для правопорушника у вигляді обмежень особистого й майнового характеру.

Юридична відповідальність є невід'ємним компонентом виборчого процесу. Вона виступає в якості однієї з правових гарантій проведення вільних демократичних виборів, які здійснюються на основі загального, рівного й прямого виборчого права під час таємного голосування. Слід зазначити, що останнє є публічно-правовим засобом забезпечення суспільного інтересу й правопорядку під час реалізації громадянами виборчих прав і права на участь у референдумі.

Незважаючи на ту обставину, що виборче законодавство врегульовує досить складну процедуру виборів, а також містить значну кількість заборон, санкцій за порушення яких повинні бути передбачені адміністративним законодавством, чинний Кодекс України

про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) має одну статтю, яка містить 14 складів адміністративних проступків і встановлює відповідальність за порушення законодавства про вибори Президента України й народних депутатів України [5]. Згідно із цим законодавчим актом відповідальність правопорушників настає за такі дії: порушення порядку ведення Державного реєстру виборців; порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців; порушення порядку ведення передвиборної агітації; порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації; ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу; порушення права на користування приміщеннями під час виборчої кампанії; виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск; порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях; порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії; замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад установлену кількість; ненадання копії виборчого протоколу; невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму; відмова у звільненні члена виборчої комісії або безпідставне звільнення з роботи; порушення порядку опублікування документів, пов'язаних із підготовкою й проведенням виборів, референдуму; порушення порядку подання фінансового звіту.

Слід зазначити, що вказані склади проступків не є вичерпними, адже містяться також у низці нормативно-правових актів, основними з яких є Закони України «Про вибори народних депутатів» [6], «Про вибори Президента України» [7], «Про місцеві вибори» [8] тощо. Особливе місце в системі адміністративного законодавства про вибори займає Кодекс адміністративного судочинства України, норми якого визначають процесуальний порядок вирішення спорів в адміністративних судах.

Характеризуючи аналізований вид юридичної відповідальності, слід указати на особливість підстав її настання, що є не лише вчиненням адміністративного проступку, передбаченого КУпАП, а й іншими галузями законодавства, зокрема виборчого. Тому підставою для настання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчих відносин є низка нормативно-правових актів, які регулюють однотипні правовідносини у сфері забезпечення, організації та проведення виборів.

Очевидно, що головним елементом механізму правового регулювання адміністративної відповідальності є насамперед її нормативно-правова основа – законодавство України. У зв'язку із цим те чи інше діяння (дія чи бездіяльність) стає елементом складу правопорушення лише тоді, коли воно заборонене нормою права. Тобто відсутність відповідного закону,

що встановлює протиправність і караність окремого діяння, усуває будь-яку протиправність цього діяння, можливість наявності самого складу правопорушення, тому взагалі виключає наявність будь-якої юридичної відповідальності, а також саму можливість її існування.

Слід погодитись із думкою Д. Бахраха, відповідно до якої нормативна основа адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчих відносин – це система діючих норм адміністративного права, що закріплює перелік складів адміністративних правопорушень у сфері забезпечення, організації та проведення виборів, систему адміністративних стягнень і принципів їх накладення, коло суб'єктів, які мають право накладати адміністративні покарання, процедуру притягнення до відповідальності, її процесуальну форму [9, с. 480]. Отже, нормативною основою адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин є норми законодавства про адміністративні правопорушення та норми виборчого законодавства, що встановлюють їх загальні положення й принципи, перелік видів адміністративних стягнень і правила їх застосування, склади адміністративних правопорушень, підвідомчість і підсудність справ про адміністративні правопорушення, зокрема встановлення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Фактичною підставою адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення, охоронюваного нормами адміністративного та виборчого права.

Говорячи про процесуальну підставу, слід зазначити, що такою є постанова у справі про адміністративний проступок, що містить рішення судді, органу державної влади або його посадової особи про накладення адміністративного стягнення конкретному суб'єкту адміністративного проступку у сфері виборчих відносин. З огляду на це наявність нормативної підстави адміністративного проступку у сфері виборчих відносин створює передумови для притягнення невизначеного кола осіб до адміністративної відповідальності; наявність фактичної підстави як передумови для притягнення до відповідальності конкретної особи, що здійснила проступок у сфері виборчих відносин; наявність процесуальної підстави, що дозволяє реалізувати зміст адміністративної відповідальності.

Окрім розрізненості нормативно-правових підстав адміністративної відповідальності за вчинення проступків у сфері виборчих відносин і наявності специфічного суб'єктного складу слід також звернути увагу на те, що основними завданнями адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин є забезпечення законності та правопорядку. Нині склалася ситуація колізійності між концептуальними засадами, на яких базується інститут адміністративної відповідальності, та реальними потребами в ефективних і сучасних засобах державного примусу. Статистичні дані вказують на щорічне збільшення на 20% дорослого

населення, яке притягується до адміністративної відповідальності. Зазначені обставини прямо вказують на те, що незважаючи на всі зусилля держави, адміністративна відповідальність не виконує повною мірою власних функцій [10, с. 5–6]. Такі дані прямо свідчать про те, що адміністративна відповідальність в її сучасній іпостасі неналежним чином виконує покладені на неї завдання, що означає необхідність удосконалення її правових механізмів.

Особливості адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин також можна розкрити, аналізуючи їх специфічні риси:

- підставою для адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин є не лише порушення норм адміністративного, але й виборчого права;

- відмінність адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин від інших видів юридичної відповідальності полягає в наявності окремого переліку адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від інших заходів стягнень (чітко визначених у КУпАП) і впливу, що застосовуються в різних галузях права (наприклад, кримінального);

- наявність специфічних органів державної влади та їх посадових осіб, що мають право накладати адміністративні стягнення, тобто власного суб'єктного складу. Варто зазначити, що основним суб'єктом відносин адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин є адміністративний суд;

- особливий спрощений порядок притягнення до адміністративної відповідальності, що забезпечує його економічність і оперативність у застосуванні.

### Висновки

З огляду на все вищевказане слід зробити деякі висновки. Адміністративна відповідальність за порушення виборчих прав громадян є важливим фактором дотримання законності у сфері виборчих відносин з огляду на забезпечення ефективної реалізації ретроспективної відповідальності осіб за порушення нормативних положень чинного конституційного законодавства. Адміністративна відповідальність у виборчих відносинах полягає в накладенні адміністративного стягнення з боку уповноваженого органу або посадової особи на особу, яка вчинила правопорушення, що посягає на права громадян обирати й бути обраними в органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а також на право участі в усіх виборчих діях, установлених законодавством України в період підготовки та проведення виборчих кампаній.

Особливостями адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин є подвійність характеру підстав її настання. Так, підставою для настання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері виборчих відносин є не лише КУпАП, але й низка нормативно-правових актів: Закони України «Про вибори народних депутатів», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори»

тощо, які регулюють однотипні правовідносини у сфері забезпечення, організації та проведення виборів. Окрім того, адміністративна відповідальність у сфері виборчих відносин характеризується притаманним їй складом суб'єктів, особливе місце серед яких посідає адміністративний суд.

Реалізація адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства є основним засобом захисту виборчих прав громадян України; вона займає центральне місце серед інших видів юридичної відповідальності, переваги яких полягають насамперед в економічності, спрощеності порядку й оперативності накладення адміністративних стягнень. Однак і надалі залишається невирішеним питання щодо ступеня їх ефективності з огляду на слабкі механізми їх реалізації та відносно незначні розміри штрафних санкцій.

#### Список використаних джерел:

1. Северин О. Президентські вибори – 2014. Результати моніторингу порушень / О. Северин // Журнал Критика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://m.krytyka.com/ua/>.
2. Колпаков В. Адміністративне право України / В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 289 с.
3. Шульженко Ф. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері економіки : [навч. посібник] / Ф. Шульженко, Є. Невмержицький. – К. : КНЕУ, 2003. – 171 с.
4. Скакун О. Теорія держави і права : [підручник] / О. Скакун. – Харків : Консум, 2006. – 656 с.
5. Кодекс про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 80731-X // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – С. 1122. – Ст. 2127-21.
6. Про вибори народних депутатів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
7. Про вибори Президента України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999. – № 14. – Ст. 81.
8. Про місцеві вибори : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. – № 37–38. – Ст. 366.
9. Бахрах Д. Административное право России. Учебник для вузов / Д. Бахрах. – М., 2000. – 480 с.
10. Лук'янець Д. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

*В статье предпринята попытка определения роли и особенностей административной ответственности в сфере избирательных отношений. Установлено, что административная ответственность за нарушения в сфере избирательных отношений является важным фактором соблюдения законности и правопорядка во время организации и проведения выборов. Определено, что особенностями административной ответственности в сфере избирательных отношений является двойственность характера оснований ее наступления, что регулируется рядом нормативно-правовых актов, а также присущий ей состав субъектов, особое место среди которых занимает административный суд.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, административный проступок, избирательные отношения, особенности административной ответственности, роль административной ответственности.

*The article determines the role and peculiarities of administrative responsibility in the field of electoral relations. It has been established that administrative responsibility for violations in the field of electoral relations is an important factor in adhering to the rule of law and law and order during the organization and holding of elections. It is determined that the peculiarities of administrative responsibility in the field of electoral relations are the duality of the nature of the grounds for its onset, which is regulated by a wide range of legal acts, as well as its own structure of subjects, a special place among which is the administrative court.*

**Key words:** administrative liability, administrative misconduct, election relations, peculiarities of administrative responsibility, role of administrative responsibility.