

Д. О. Колодін, кандидат юридичних наук, доцент,
декан факультету цивільної та господарської юстиції
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДОСВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ОХОРОНИ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ У ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

У статті проведено порівняльно-правове дослідження досвіду кримінально-правової охорони виборчої системи та виборчих прав громадян в ряді європейських країн (Нідерланди, Норвегія, Іспанія, Німеччина, Словаччина, Данія, Франція, Швеція).

Встановлено, що у більшості країн описання способів перешкоджання як посягання на виборчі права має доволі широкий, казуїстичний характер та відрізняється невичерпністю альтернативних діянь, що зазвичай позначається як вчинення кримінального правопорушення «іншим чином». При цьому часто одним із таких способів виступає підкуп виборця.

Виявлено, що спільним між зарубіжним і національним кримінальним законодавством в частині кримінально-правової охорони виборчої системи є групування зазначених норм в рамках однієї структурної частини (розділу, глави, параграфу тощо). На відміну від вітчизняного кримінального законодавства, зарубіжний підхід відносить досліджувану групу посягань до політичних або ж конституційних кримінальних правопорушень, в окремих випадках об'єктом посягання визначається громадський порядок або інтереси держави. В тій чи іншій мірі в більшості випадки кримінальні закони іноземних країн містять схожий перелік кримінальних правопорушень, що посягають на виборчу систему та виборчі права громадян, що по суті відповідає міжнародним стандартам та загальноприйнятій практиці країн європейської спільноти.

З'ясовано, що законодавство України узгоджено з позицією більшості європейських держав щодо встановлення кримінальної відповідальності за такі злочини в межах окремої норми КК України. Така аналогія виявляється і у віднесенні цього складу у вітчизняному законодавстві до кримінальних правопорушень проти виборчої системи у контексті дослідження структури Особливої частини КК України. Водночас виявлено розбіжності між українським і європейським законодавством щодо характеру основних заходів кримінально-правового реагування на досліджувані посягання.

Ключові слова: порівняльно-правове дослідження, кримінальна заборона, кримінальна відповідальність, кримінальні правопорушення проти виборчих прав громадян, виборча система, кримінально-правова охорона виборчої системи.

D. O. Kolodin. Experience of criminal protection of the election system in the legislation of european countries

In the article, a comparative legal study of the experience of criminal legal protection of the electoral system and electoral rights of citizens in a number of European countries (Netherlands, Norway, Spain, Germany, Slovakia, Denmark, France, Sweden) is carried out.

It has been established that in most countries the description of the methods of obstruction as an infringement of electoral rights has a rather broad, casuistic character and is characterized by the inexhaustibility of alternative actions, which is usually designated as the commission of a criminal offense "in another way". At the same time, voter bribery is often one of these methods.

It was revealed that the grouping of the specified norms within the framework of one structural part (section, chapter, paragraph, etc.) is common between foreign and national criminal legislation in terms of criminal law protection of the electoral system. In contrast to domestic criminal legislation, the foreign approach classifies the studied group of encroachments as political or constitutional criminal offenses, in some cases the object of the encroachment is determined by public order or the interests of the state. On one degree or another, in most cases, the criminal laws of foreign countries contain a similar list of criminal offenses that encroach on the electoral system and the electoral rights of citizens, which essentially corresponds to international standards and the generally accepted practice of the countries of the European Community.

It was found that the legislation of Ukraine is aligned with the position of the majority of European states regarding the establishment of criminal liability for such crimes within the limits of a separate norm of the Criminal Code of Ukraine. Such an analogy is also evident in the attribution of this composition in domestic legislation to criminal offenses against the electoral system in the context of the study of the structure of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine. At the same time, discrepancies were found between Ukrainian and European legislation regarding the nature of the main measures of criminal law response to the investigated violations.

Key words: comparative legal research, criminal prohibition, criminal responsibility, criminal offenses against the electoral rights of citizens, electoral system, criminal legal protection of the electoral system.

Постановка проблеми. Кримінальне законодавство кожної країни охороняє державні інтереси, забезпечення прав та свобод людини, дотримання її інтересів, тому, серед іншого, виборчі правовідносини та їх елементи перебувають під юридичною охороною, в тому числі і засобами кримінального права. Порівняльно-правові дослідження завжди є доцільними у розрізі вдосконалення вітчизняного законодавства, оскільки

відбувається можливість проаналізувати та використати вже напрацьований досвід, обрати найефективніші моменти для національної практики та використання.

Стан дослідження. Характеристика кримінальних правопорушень проти виборчих прав та інших політичних прав неодноразово була в числі актуальних серед вітчизняних наукових доробків, свою працю даній проблематиці присвячували: П.П. Андрушко, С.Я. Лихова, І.О. Зінченко, Л.П. Медіна, М.І. Мельник, В.П. Тихий та ін.

Мета дослідження. Саме з метою визначення позитивного досвіду у сфері кримінально-правової охорони виборчої системи пропонується проаналізувати кримінальне законодавство окремих європейських країн.

Виклад основного матеріалу. Одним із найбільш розвинених механізмів правового захисту виборчої системи є приклад Нідерландів, представника романо-германської правової сім'ї. Відповідно законодавчий підхід даної країни встановлює адміністративну та кримінальну відповідальність за посягання на виборчу систему та виборчі права громадян. Адміністративна відповідальність настає у ситуаціях, передбачених Законом про вибори, а до кримінальної відповідальності особи притягується відповідно до Кримінального кодексу [1]. До адміністративних правопорушень віднесено склади діянь, які утворюють підробку та фальсифікацію бюлетенів та виборчих документів, підробку основних документів, необхідних для участі у виборах, зберігання, використання та/або примушування до використання подібних фальсифікованих документів, підкуп виборців та обіцянка їм винагороди чи іншої оплати. До кримінально караних нідерландський законодавець відносить склади діянь, які посягають на конституційні права та обов'язки громадян, а також організацію і проведення самих виборів, оскільки мова йде про перешкоджання реалізації виборчих прав, недостовірність підбиття підсумків виборів, фальсифікацію підсумків голосування. Також передбачається кримінальна відповідальність для виборців, які голосують за інших осіб та звинувачуються в отриманні неправомірної вигоди.

Цікаво те, що формальною ознакою для розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності є діяння та розмір санкції, визначеної у правовій нормі, яка закріплює ці види відповідальності. Характерно, що у Нідерландах найчастіше в якості санкції за посягання на виборчу систему виступає штраф [2]. Водночас, до осіб, які вчинили таке правопорушення застосовується покарання у вигляді позбавлення права обіймати державні посади та виконувати публічні функції, таким чином унеможливаючи участь таких осіб в управлінні державою чи функціонуванні того чи іншого державного органу.

Кримінальний кодекс Норвегії містить розділ [3], присвячений кримінальним правопорушенням, які стосуються громадянських прав, саме до яких віднесено посягання у виборчій сфері. Так, даним кодексом передбачено, що особа, яка шляхом погроз, надання або обіцянки вигоди, хибних стимулів чи іншими незаконними засобами намагається вплинути на чийсь поведінку, голосування, утримання від волевиявлення чи сприяє цьому, підлягає покаранню у вигляді ув'язнення на строк до 3 років (ст. 105). Особа, яка на голосуванні голосує певним чином, або утримується від голосування з окремого питання, дає обіцянку проголосувати визначеним чином внаслідок домовленості щодо отримання вигоди підлягає покаранню у вигляді штрафу та тюремного ув'язнення на строк до 6 місяців (ст. 106). Караними є випадки, коли особа обманним шляхом отримує для себе чи іншої особи право голосу, незаконної участі у голосуванні; а так само, коли особа, порушуючи закон, причетна або сприяє тому, щоб інша особа голосувала інакше, ніж задумувала раніше або утримувалася від голосування взагалі. Під страхом покарання у вигляді тюремного ув'язнення на строк до 4 років заборонено спотворення, втрата результатів голосування.

Питання відповідальності за посягання на виборчу систему в Іспанії урегульовано рядом нормативно-правових актів (органічні закони) [4]. Іспанський законодавець в контексті кримінально-правової охорони найбільше уваги приділяє ролі публічних службовців у функціонуванні всієї виборчої системи, при цьому встановлюючи для таких суб'єктів найбільш жорсткі міри відповідальності за вчиненні правопорушення [5]. Варто відмітити, що покарання за кримінально каране посягання у сфері функціонування виборчої системи та її елементи містять переважно матеріальний характер та виражається у вигляді застосування штрафу. В певних випадках застосовується тюремне ув'язнення. В цілому, чіткого розмежування між адміністративним та кримінальним правопорушенням не має, керуватися переважно доводиться джерелом правового регулювання спірних правовідносин. В контексті кримінально-правових заборон привертає увага встановлена відповідальність за незаконну агітацію, використання у виборчих процедурах адміністративного ресурсу (наприклад, оголошення про передвиборчі заходи масового характеру, які не були проведені або не планувалися до проведення), особливо зі сторони військових, поліції, місцевої влади, представників судової влади, прокуратури тощо. Для іспанського кримінального законодавства характерно посилення відповідальності за правопорушення у виборчій сфері, вчиненні службовими особами, учасниками та організаторами адміністративних виборчих процедур та, навпаки, лояльним підходом до питання відповідальності пересічних виборців.

У той же час, більш чітке розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності характерне для законодавства Німеччини, також представника романо-германської правової сім'ї. Таке розмежування проводиться за джерелами права та за формальною процедурою розгляду спорів. Так, питання адміністративної відповідальності за посягання на виборчу систему національним законодавством Німеччини урегульовано Федеральним законодавством про адміністративні процедури [6], Федеральним законом про вибори

[7] та Положенням про проведення місцевих виборів [8, с. 74]. Примітно, що справи щодо таких порушень розглядається відповідними адміністративними органами без звернень до суду, тобто правовий захист та відновлення порушених прав відбувається за рахунок адміністративного контролю з боку органів-організаторів виборчого процесу. Прикладом адміністративного правопорушення у сфері виборчого процесу може бути відмова від роботи у виборчому органі, порушення порядку публікації результатів опитування виборців, передчасна публікація результатів виборів до їхнього офіційного опублікування. Зазначені склади адміністративних правопорушень караються фінансовим штрафами (близько 50 тисяч євро).

Кримінально караними згідно німецького законодавства [9] є діяння, які утворюють перешкоджання здійсненню виборчого права, фальсифікація результатів виборів, фальсифікація документів, що належать до виборів, порушення таємниці виборів, насильницьке перешкоджання здійсненню виборчого права, обман та підкуп виборців. Примітно, що покаранням за такі діяння є позбавлення волі на термін від 6 місяців з обов'язковим позбавленням права здійснювати як публічні функції під час виборів та права реалізувати своє активне і пасивне виборче право.

Цікавим є досвід Словаччини для законодавства якого характерна відсутність встановлення спеціальної юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства. Однак при цьому, відповідальність за порушення під час виборчого процесу кваліфікуються за базовими складами правопорушень, тобто має місце свідоме виключення спеціальної адміністративної та кримінальної відповідальності у сфері виборчих правовідносин, тому винні особи караються залежно від скоєного діяння за загальними нормами кримінального або адміністративного законодавства. Це може бути корупція, обман, невиконання посадових повноважень тощо [10, с. 302]. Вдається визначити лише одну кримінально-правову норму, яка встановлює заборону щодо отримання неправомірної вигоди у сфері виборчих правовідносин (ст. 336а КК Словаччини) [11].

Певними особливостями кримінально-правової охорони відмінні підходи законодавців країн скандинавської підгрупи романо-германської правової сім'ї. Наприклад, КК Данії визначає якості кримінального правопорушення перешкоджання проведенню виборів, викривлення результатів виборів та передбачає покарання за такі діяння у вигляді позбавлення волі на термін до шести років без альтернатив та додаткових покарань [12]. Кримінальна заборона передбачена також за незаконне голосування, примус бажаної дії під час виборів, обман, підкуп виборців, за що передбачається покарання у вигляді тюремного ув'язнення терміном до двох років, але за наявності пом'якшуючих обставин може бути замінено на штраф. Як бачимо, саме підхід до визначення покарання за посягання проти виборчої системи відмінна від досвіду інших європейських країн, що є досить кардинальним та суворим рішенням з фокусом на невідворотність відповідальності.

Також французький законодавчий досвід побудований на відсутності спеціальних норм в Кримінальному кодексі, спрямованих на охорону виборчої системи. Однак, при цьому, питання кримінальної відповідальності за порушення в зазначені сфері регулюються Виборчим кодексом Франції (Code electoral) [13]. Переважно за вчинення кримінально караного посягання у виборчій сфері до суб'єкта застосовуються покарання у виді позбавлення волі, значного штрафу та позбавлення політичних і цивільних прав на певний період.

За кримінальним законодавством Швейцарії посягання на виборчі правовідносини відносяться до категорії кримінального проступку, а за їх вчинення винному передбачається покарання у вигляді позбавлення волі до трьох років або альтернативне покарання у вигляді штрафу [14].

Аналіз окремих зарубіжних актів кримінального спрямування приводить до висновку, що, наприклад, у більшості країн описання способів перешкоджання як посягання на виборчі права має доволі широкий, казуїстичний характер та відрізняється невичерпністю альтернативних діянь, що зазвичай позначається як вчинення кримінального правопорушення «іншим чином». При цьому часто одним із таких способів виступає підкуп виборця. Однак, багато країн (і Україна в їх числі) підкуп виборця виокремлюють в самостійний склад кримінального правопорушення, наприклад, Швейцарія, Німеччина тощо.

Висновки. Отже, можемо прийти до висновку, що спільним між зарубіжним і національним кримінальним законодавством в частині кримінально-правової охорони виборчої системи є групування зазначених норм в рамках однієї структурної частини (розділу, глави, параграфу тощо). На відміну від вітчизняного кримінального законодавства, зарубіжний підхід відносить досліджувану групу посягань до політичних або ж конституційних кримінальних правопорушень, в окремих випадках об'єктом посягання визначається громадський порядок або інтереси держави. В тій чи іншій мірі в більшості випадки кримінальні закони іноземних країн містять схожий перелік кримінальних правопорушень, що посягають на виборчу систему та виборчі права громадян, що по суті відповідає міжнародним стандартам та загальноприйнятій практиці країн європейської спільноти.

Список використаних джерел:

1. Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act). Human Rights Library. University of Minnesota. URL: http://hrlibrary.umn.edu/research/Netherlands/Netherlands_Elections%20Act_1989am2009.pdf
2. Downes D. Visions of Penal Control in the Netherlands. Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective / ed. M. Tonry. Chicago: University of Chicago Press. 2007. P 93-125

3. Кримінальний кодекс Норвегії. URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1449835043.pdf>
4. Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Legislación consolidada. Jefatura del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOEA-2011-1639>
5. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Legislación consolidada. Jefatura del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672>
6. Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) of 19 March 1991. German Law Archive. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292>
7. Federal Electoral Law (Bundeswahlgesetz, BWG) of 7 May 1956 (Federal Law Gazette I, p. 383). German Law Archive. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=228>
8. Кальна А.В. Адміністративно-правова протидія органами Національної поліції правопорушенням у сфері виборчого процесу : дисертація на здобуття ступеня доктора філософії. Київ, 2023. 241 с.
9. Кримінальний кодекс Німеччини. URL: http://rawunsch.de/images/Ugolovnyiyi_Kodeks.pdf
10. Кальна А. В. Корупція у сфері виборчого процесу. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 9–10 грудня 2020 р.) : Ч. 2. Київ, 2020. С. 301-303.
11. Trestny zakon Zakon c. 300/2005 Z. z. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-300>
12. Act No. 24 from 16 May 2000 Concerning Parliamentary Elections to the Althing. URL: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Iceland/Iceland_Parliamentary%20Elections_2000.pdf
13. Code electoral. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=7473C1FFE413A5D7CB_E862786A5575C7.tplgfr30s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006148461&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20200106
14. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Juli 2020). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>