

*Колодін Д. О.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри кримінального права,**заступник директора**Інституту прокуратури та слідства**Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ ПРОТИ ВИБОРЧИХ ТА РЕФЕРЕНДНИХ ПРАВ У ЗАКОНОПРОЕКТАХ

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню систем кримінальних проступків проти виборчих та референдних прав. Проаналізовано останні проекти законів, якими пропонувалось введення інституту кримінальних проступків. Отримано висновок, що у всіх проектах законів запропоновані системи кримінальних проступків проти виборчих та референдних прав не відповідають положенням Концепції реформування кримінальної юстиції. Запропоновано перелік діянь, що мають бути переведені в кримінальні проступки.

**Ключові слова:** кримінальний проступок, система, виборчі та референдні права, проект закону, концепція, адміністративні правопорушення.

**Постановка проблеми.** Одним із механізмів захисту виборчих та референдних прав є кримінальна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності за перешкоджання участі громадян в управлінні державними справами. Основним способом порушення виборчих прав громадян та способом впливу на перебіг голосування є саме вчинення злочинних посягань та адміністративних правопорушень під час виборів та референдуму.

У зв'язку із прийняттям Концепції реформування кримінальної юстиції від 08.04.2008, затвердженої Указом Президента України № 311/2008 (далі – Концепція), у теорії кримінального права активно обговорюється питання запровадження інституту кримінальних проступків [1, с. 838].

Разом із цим запровадження інституту кримінального проступку, як правило, досліджується в межах Загальної частини кримінального права України, проте недостатньо розглянуто в межах його Особливої частини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання забезпечення кримінально-правового механізму захисту виборчих та референдних прав громадян стало об'єктом дослідження таких вчених, як П.П. Андрушко, І.В. Берднік, В.П. Бодаєвський, І.Я. Бутяйкін, І.О. Зінченко, В.С. Ковальський, О.В. Кубарев, С.Я. Лихова, П.І. Люблінський, М.А. Маркуш, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, П.П. Пилипчук, О.О. Семенюк, А.В. Солдатенко, М.І. Ставнічук, Н.Ю. Туришева, В.П. Тихий, С.С. Тучков, Я.М. Топчій, Чжоу Хен, І.С. Щербина, С.С. Яценко, Н.В. Янюк, та інших.

Разом із тим у роботах вказаних вчених не достатньо приділено уваги системі посягань проти виборчих та референдних прав, які мають бути трансформованими в кримінальні проступки.

У зв'язку із цим, актуальним є вивчення злочинних посягань проти виборчих та референдних прав з метою визначення системи діянь, які можуть бути трансформованими в кримінальні проступки.

**Метою статті** є дослідження проектів Законів України, якими пропонувалось введення інституту кримінальних про-

ступків, а також систем кримінальних проступків, що посягають на виборчі та референдні права, запровадження яких пропонувалось у вказаних законопроєктах.

**Виклад основного матеріалу.** Спочатку визначимо що таке кримінальний проступок. Згідно з положеннями Концепції кримінальний проступок це:

1) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства визначатимуться законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки;

2) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення – діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо) [1, с. 838].

Запровадження інституту кримінальних проступків пропонувалось у декількох проектах законів, одним із останніх є Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України» № 4712 від 16.04.2014 (далі – Проект закону № 4712) [2].

Згідно з ч. 2 ст. 52 Проекту закону № 4712 до кримінальних проступків віднесено діяння, за які передбачено такі види покарань: 1) штраф; 2) позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю; 3) громадські роботи; 4) виправні роботи; 5) службові обмеження; 6) арешт [2].

Положення ч. 3 ст. 11 Проекту закону № 4712 визначають, що кримінальним проступком є передбачене Загальною частиною та Книгою 2 Особливої частини Кримінального кодексу України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом проступку, за відсутності в цьому діянні ознак злочину [2].

У Проекті закону № 4712 систему кримінальних діянь, що посягають на виборчі та референдні права передбачено п. п. 112–118 ч. 1 ст. 1 цього Проекту Закону.

Проаналізувавши положення п. п. 112–118 ч. 1 ст. 1 Проекту закону № 4712, можна дійти висновку, що всі кримінальні діяння проти виборчих та референдних прав, які згідно з діючим КК України визнаються злочинами, у вказаному Проекті закону № 4712 залишаються таким видом кримінального правопорушення, як «злочин», оскільки за них передбачено покарання у вигляді позбавлення волі або обмеження волі.

Згідно з положенням Пояснювальної записки до Проекту закону № 4712, автори проекту закону зазначають, що до кримінальних проступків, крім адміністративних правопорушень, ними пропонується віднести 100 простих складів проступків, які наразі є злочинами невеликої тяжкості, передбаченими КК України, і, виходячи із невисокого ступеню їхньої тяжкості, можуть бути переведені до категорії кримінальних проступків із

встановленням за їх вчинення дещо менш суворих покарань, ніж зараз, або таких самих, як зараз, кримінальних покарань [3].

Тобто не один із злочинів проти виборчих та референдних прав, передбачених діючим КК України, не віднесено до тих 100 кримінальних проступків, про які автори Проекту закону № 4712 вели мову в пояснювальній записці.

Положеннями Проекту закону № 4712 доповнюється КК України Книгою 2, яка містить Розділ III «Проступки проти народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення», що складається із ст. ст. 471–484. Вказані статті передбачають переведення діяння, які за діючим Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визнаються адміністративними правопорушеннями до кримінальних проступків.

Наприклад, до кримінальних проступків переведено такі діяння, як «Відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків або його безпідставне звільнення з роботи» (ст. 483), «Невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму» (ст. 482), «Ненадання копії виборчого протоколу» (ст. 481), «Порушення права на користування приміщенням під час виборчої кампанії» (ст. 478), «Порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі» (ст. 472), «Порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків» (ст. 471) та інші.

Якщо звернутись до положень Концепції реформування кримінальної юстиції, то згідно з п. 1 Розділу II «Зміст та напрями реформування кримінальної юстиції України», передбачено, що в кримінальні проступки мають бути трансформовані передбачені чинним КУпАП діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо) [1, с. 838].

Вважається, що діяння, передбачені ст. ст. 471–484 Проекту закону № 4712, є управлінськими правопорушеннями, переведення їх із КУпАП до КК України є недоцільним.

Авторами Проекту закону № 4712 при віднесенні вказаних адміністративних правопорушень до кримінальних проступків неповною мірою враховано підстави криміналізації діянь, а враховано лише орган, яким здійснюється розгляд справ вказаної категорії (судова юрисдикція).

Наприклад, невиконання рішення комісії з референдуму або рішення виборчої комісії є досить поширеним діянням, майже в кожній комісії є частина членів комісії, які не з'являються на засідання комісії, не виконують її рішення. Тобто вказаний вид адміністративного правопорушення є достатньо поширеним, трансформація його до кримінального проступку є недоцільною та такою, що не узгоджується із положеннями Концепції. Віднесення інших видів адміністративних правопорушень до кримінальних проступків згідно з Проектом закону № 4712 є також недоцільним, оскільки за змістом вони є управлінськими правопорушеннями.

Отже, аналіз Проекту закону № 4712 свідчить, що його авторами необгрунтовано віднесено до кримінальних проступків всі адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, відповідальність за які передбачена діючим КУпАП.

До Проекту закону № 4712 Верховною Радою України розглядалось ще декілька проектів законів про запровадження кри-

мінального проступку, найбільш відомим був проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 28.02.2012 за № 10126 (далі – Проект закону № 10126) [4], яким пропонувались «кардинальні» зміни кримінального законодавства.

Питанню кримінальної відповідальності за посягання на виборчі та референдні права присвячено частину Розділу V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина» Книги 1 та частину Розділу II «Кримінальні проступки проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина» Книги 2 Проекту закону № 10126.

Науковий інтерес викликає система діянь, які згідно Проекту закону № 10126 пропонувалось віднести до кримінальних проступків, що посягають на виборчі та референдні права тобто діяння, відповідальність за які передбачено було в Розділі II, Книги 2 Кримінального кодексу України (далі – КК України).

До кримінальних проступків проти виборчих та референдних прав були віднесені такі діяння, як «Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації» (ст. 455); «Порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітація в день проведення референдуму» (ст. 456); «Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу» (ст. 457); «Порушення права на користування приміщенням під час виборчої кампанії» (ст. 458) та інші діяння [4].

Аналіз вказаних діянь, які було запропоновано в Проекті закону № 10126 трансформувати в кримінальні проступки, свідчить, що вони є суто управлінськими правопорушеннями, оскільки суть вказаних правопорушень зводиться до порушення учасниками управлінської системи своїх обов'язків або зловживання наданими правами. Більше того, порівняння із адміністративними правопорушеннями, відповідальність за які передбачено діючим КУпАП, свідчить, що в кримінальні проступки пропонувалось трансформувати адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212(7)–212(20) [5]. Авторами Проекту закону № 4712 запропонована система кримінальних проступків, що посягають на виборчі та референдні права, є тотожною системі кримінальних проступків проти виборчих та референдних прав у Проекті закону № 10126.

Проекту закону № 10126 було відхилено, а після доопрацювання подано вдруге та зареєстровано у Верховній Раді України за № 1202/П від 01.08.2013, за результатами розгляду його також було відхилено 27.11.2014 у доопрацьованому варіанті систему кримінальних проступків, що посягають на виборчі та референдні права було також передбачено положеннями ст. ст. 455–469, проте сама система кримінальних діянь залишилась незмінною [6].

До Верховної Ради України також подавався Проект закону «Про внесення змін до КК України щодо введення інституту кримінальних проступків» від 03.03.2012 за № 10146, проте ним не змінювалась система кримінальних діянь проти виборчих та референдних прав [7] у порівнянні із тією, яка передбачена положеннями діючого КК України.

Аналіз проектів законів, якими пропонувалось запровадження інституту кримінальних проступків свідчить, що їх автори пропонують всі адміністративні правопорушення про виборчих та референдних прав віднести до кримінальних проступків. При цьому виникає питання: якими критеріями керувались автори вказаних проектів законів, визначаючи систему кримінальних проступків проти виборчих та референдних прав?

У пп. б) абз. 5 п. 1 Розділу II Концепції реформування кримінальної юстиції передбачено, що в кримінальні проступки мають бути трансформовані саме адміністративні делікти, які за змістом не є управлінськими та мають судову юрисдикцію [1, с. 838], тобто визначено два критерії – відсутність управлінського характеру діяння та наявність судового порядку розгляду адміністративного правопорушення.

Відповідно до положень ст. 221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, передбачені положеннями Глави 15-А КУпАП (ст. ст. 212(7), 212(20)), розглядають судді районних, районних у містах, міських чи міськрайонних судів.

Із цього можна зробити висновок, що автори Проекту закону № 4712 та Проекту закону № 10126 (№ 1202/П) керувались критерієм «юрисдикційність», тобто всі адміністративні правопорушення проти виборчих та референдних прав, що розглядаються в судовому порядку, віднесено до кримінальних проступків. Вважається, що при цьому не враховано інший критерій, передбачений Концепцією як «управлінський характер діяння».

О. Банчук, досліджуючи практику Європейського Суду з прав людини (далі – Суд), дійшов висновку, що Суд при визначенні того, належить діяння до кримінально-караного чи не належить, враховує три критерії: 1) кримінальна караність діяння за національним законодавством (тобто таку ознаку як протиправність); 2) правова природа діяння (небезпечність діяння, загальний статус суб'єкту правопорушення, судово юрисдикція); 3) тяжкість покарання, що признається за вчинене правопорушення (позбавлення волі, позбавлення спеціального права, оплатне вилучення предмета, конфіскація майна, позбавлення спеціальних прав, адміністративний арешт). Вказані критерії, на думку О.А. Банчука, мають застосовуватися кумулятивно [8, с. 83–88].

Слід погодитися із О.А. Банчуком щодо необхідності використання кумулятивного (збирального) критерію при визначенні кримінального характеру діянь, який складається із таких складових, як попередня «прописка» діяння в національному законодавстві відповідної держави, наявність або відсутність управлінських відносин та тяжкість стягнення.

Дослідження адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, передбачені положеннями Глави 15-А КУпАП (ст. ст. 212(7), 212(20)) свідчить, що санкціями вказаних адміністративно-правових норм передбачено лише такий вид стягнення, як штраф, а адміністративний арешт не застосовується за жодне адміністративне правопорушення, що посягає на виборчі та референдні права згідно з діючим КУпАП.

Вважається, що застосування виключно першого критерію (судовий порядок розгляду адміністративних правопорушень) призведе до того, що вид правопорушення буде визнаватися таким лише від волі національного законодавця, що суперечить завданням Концепції.

Згідно з положеннями Концепції до кримінальних проступків віднесено не лише адміністративні правопорушення неуправлінського характеру із судовою юрисдикцією, а й окремі діяння, що за чинним КК України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства визначатимуться законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки. Проте в Проекті закону № 4712 та в Проекті закону № 10126 (№ 1202/П) до системи кримінальних проступків не віднесено жодного злочину невеликої тяжкості.

Разом із тим вважається, що за ступень суспільної небезпеки діяння, передбачені положеннями ч. 1 ст. 157, ч. 1 ст. 158–1, ч. 1 ст. 159 КК України доцільно віднести до кримінальних проступків [9]. Необхідність віднесення вказаних злочинів до кримінальних проступків обумовлена характером об'єктивної сторони, а саме діянням не притаманні такі способи його вчинення, як «обман», «насильство», «знищення чи пошкодження майна» тощо, а саме діяння зводиться до порушення учасниками виборчого процесу своїх обов'язків або зловживання правами.

**Висновки.** У положеннях проектів законів, якими пропонується запровадження інституту кримінального проступку при визначенні системи кримінальних проступків, застосовано лише один критерій – «судова юрисдикція», проте не враховано інші критерії, такі як управлінський характер діяння, вид стягнення, що застосовується до правопорушення.

Проекти законів № № 4712, 10126 (1202/П) не відповідають положенням Концепції реформування кримінальної юстиції. У вказаних проектах законів не враховано характер та ступінь злочинів невеликої тяжкості проти виборчих та референдних прав громадян, які необхідно віднести до кримінальних проступків. За ступенем суспільної небезпеки до кримінальних проступків необхідно віднести такі злочини невеликої тяжкості, що передбачені положеннями ч. 1 ст. 157, ч. 1 ст. 158–1, ч. 1 ст. 159 КК України.

Подальшими напрямками розвитку цієї теми можуть бути дослідження останніх змін у конструкціях складів злочинів проти виборчих та референдних прав, внесених до КК України Законом України від 14.10.2014 № 1703–VII.

#### Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ від 08.04.2008 р. № 311/2008 за станом на 01.11.2014 р. // Офіційний вісник України. – К.: Логос, – 2008. – № 27. – 838 с.
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України за № 4712 від 16.04.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=506664](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=506664).
3. Пояснювальна записка від 16.04.2014 до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=506664](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=506664).
4. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження кримінальних проступків: проект закону від 28.02.2012 № 10126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=42706](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42706).
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення, введено в дію з 1 червня 1985 року Постановою Верховної Ради Української РСР від 07 грудня 1984 року № 8074-X із останніми змінами станом на 01.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1405969457415392>.
6. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків: Проект № 1202 від 08.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45306](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45306).
7. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків: від 03.03.2012 за № 10146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42733](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42733).
8. Банчук О. Куйбіда Р. Вимоги ст. 6 Конвенції про захист прав та основних свобод до процедури здійснення судочинства / за ред. В. Лутковської. – К.: ІКЦ «Леста». 2005. – 116 с.
9. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III: за станом на 01 листопада 2014 р. / Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1403885164293584>.

**Колодин Д. А. Исследование систем уголовных проступков против избирательных и референдных прав в законопроектах**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию систем уголовных проступков против избирательного и референдного прав. Проанализированы последние проекты законов, которыми предлагалось введение института уголовных проступков. Сделан вывод, что во всех проектах законов предложены системы уголовных проступков против избирательных и референдного прав не соответствующие положениям Концепции реформирования уголовной юстиции. Предложен перечень деяний, которые должны быть переведены в уголовные проступки.

**Ключевые слова:** уголовный проступок, система, избирательные и референдные права, проект закона, концепция, административные правонарушения.

**Kolodin D. O. Investigation of criminal offenses against electoral and referendum rights bill**

**Summary.** To research of criminal offenses against electoral and referendum rights. Analyzed recent bills that proposed the introduction of criminal misconduct. An opinion that all draft laws proposed system of criminal offenses against electoral and referendum rights inconsistent with the provisions of the Concept. A list of actions to be translation in criminal offenses.

**Key words:** criminal offense system, electoral and referendum rights bill, concept, administrative offenses.