

УДК 343.415

Гуцесова Т. Г.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ НОРМИ ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РЕФЕРЕНДУМ (СТ. 160 КК УКРАЇНИ 2001 р.)

У статті проведено аналіз окремих конституційних прав людини і громадянина як суб'єкта кримінально-правової охорони. Розглянуто статтю Кримінального кодексу України, яка передбачає кримінальну відповідальність за порушення законодавства про референдум, та запропоновано шляхи вдосконалення відповідних норм КК України.

При аналізі диспозиції статті 160 КК України виникає ряд проблем, що виходять за межі конкретного складу злочину і стосуються визначення місця даної норми серед інших норм, які, відповідно до назви розділу V Особливої частини КК України, встановлюють кримінальну відпо-

відальність за порушення окремих конституційних прав громадян України, а саме: виборчих, трудових та інших особистих. Це питання тісно пов'язане з визначенням безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого СТ. 160 КК України. Як відомо, безпосередні об'єкти ряду злочинів мають відповідати більш загальному кримінально-правовому феномену - родовому об'єкту злочинів. На певну невідповідність назви даного розділу Особливої частини КК України вказують окремі автори. Зокрема, С. Я. Лихова вважає, що родовим об'єктом злочинів, які містяться в розділі V Особливої частини КК України, є не всі, а лише окремі конституційні права і свободи людини та громадянина. У цілому назва розділу має звучати: «Злочини проти окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина». Але, щоб підкреслити те значення, яке мають політичні, зокрема виборчі, права громадян України серед інших об'єктів кримінально-правової охорони, назву розділу слід сформулювати як «Злочини проти політичних та інших конституційних прав і свобод людини і громадянина». Якщо залишити у назві розділу термін «політичних», то не уявляється можливим віднести до родового об'єкта злочин, передбачений СТ. 160 КК України, адже порушення законодавства про референдум порушує саме політичні права громадян України, а не суто виборчі. На сьогодні при тому формулюванні назви розділу V Особливої частини, яке містить чинний КК України, порушення законодавства про референдум за безпосереднім об'єктом злочину не уявляється можливим віднести до жодної групи однорідних злочинів, адже право на участь у референдумі не належить ні до виборчих, ні до трудових, ні до інших особистих прав і свобод людини і громадянина [14].

Основною, хоча і не єдиною проблемою даного розділу є те, що він містить сукупність досить несумісних злочинів - від перешкоджання здійсненню виборчих прав до несплати аліментів. Частково ці злочини належать до групи злочинів проти громадського порядку, частково вони стосуються недоторканності приватного життя, частково стосуються злочинів проти сімейного укладу, частково спрямовані на захист умов праці та ринку праці, частково криміналізують відмову комусь користуватися певним правом. Потрібно ліквідувати таку незвичайну плутанину на користь більш системної структури. Оскільки всі розділи КК України охороняють від суспільно небезпечних посягань ті чи інші права людини і громадянина, то існує думка про те, що

в цей розділ «потрапили» саме ті з них, яким не знайшлося місця в інших розділах КК [10].

Високий ступінь бланкетності кримінально-правових норм, що містяться в даному розділі Особливої частини КК України, вимагає звернення до норм конституційного права, яке в даному випадку виступає як регулююче законодавство стосовно кримінального, що виконує охоронну функцію. Це, в свою чергу, передбачає переосмислення основного змісту самого конституційного права громадян України на участь у референдумі. Це право полягає в реалізації права на участь в управлінні державними справами. Хоча це право в більшості теоретичних джерел конституційного права належить до політичних прав [6, 7, 11], на нашу думку, реалізуючи право на участь у референдумі (особливо це стосується місцевих референдумів), громадяни реалізують також інші конституційні права та свободи: економічні, соціальні, культурні. Цей висновок базується на тлумаченні СТ. 3¹, ч. 3 СТ. 3, ч. 1 СТ. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [1], СТ. 143 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. [2].

Одним з варіантів вирішення теоретичної проблеми, яка стосується відповідності змісту безпосередньо об'єкта злочину, юридичний склад якого передбачено СТ. 160 КК України, родовому об'єкту злочинів, юридичні склади яких містяться в розділі V Особливої частини КК України, є підхід, закладений у КК РФ 1996 р. Аналогічний склад злочину міститься в СТ. 141, 142 КК РФ. На нашу думку, тут теж існують певні проблеми, які в першу чергу стосуються конструкції відповідних статей (наприклад, СТ. 141 КК РФ має назву «Перешкоджання здійсненню виборчих прав або роботі виборчої комісії», а мова в диспозиції статті йде не тільки про виборчі права, а й про право брати участь у референдумі), але сама назва відповідної глави 19 КК РФ, яка містить в основному склади злочинів, подібні до тих, які містяться в розділі V Особливої частини КК України, є більш досконалою, а саме «Злочини проти конституційних прав і свобод людини і громадянина». Така назва дає змогу повніше визначити зміст родового об'єкта відповідної групи злочинів.

Крім загальних проблем, які існують на рівні змісту, системи та структури розділу V Особливої частини КК України, слід зупинитися і на конкретніших проблемних питаннях, які виникають у зв'язку кримінально-правовою характе-

ристикою юридичного складу злочину, передбаченого СТ. 160 КК України.

На нашу думку, формулювання статті як «порушення законодавства про референдум» дає підстави розглядати зміст діяння, передбаченого в ч. 1 СТ. 160 КК України, значно ширше, ніж це роблять більшість авторів [11, 12, 16, 17]. Законодавство про референдум не слід зводити тільки до двох нормативних актів - Конституції України та Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Слід розглянути в історичному аспекті конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні в період до прийняття нової Конституції України [3], укладений 8 червня 1995 р. Цей антиконституційний акт включав антиконституційну норму, яка, всупереч чинній на той час Конституції України, наділяє Президента України правом призначати Всеукраїнський референдум. Зокрема, в даному Договорі було вказано, що до прийняття нової Конституції сторони не виноситимуть на всеукраїнський, консультативний референдуми та опитування громадської думки інших питань, крім прийняття нової Конституції України, текст якої буде узгоджено сторонами.

До правового забезпечення організації та проведення всеукраїнського референдуму належать і закони, які мають інший предмет регулювання, проте як елемент містять норми, що стосуються референдуму. В цьому контексті мова йде про Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 17.12.97 р. [4]. Він у СТ. 1 визначає Центральну виборчу комісію постійно діючим виборчим державним органом, що забезпечує організацію і проведення виборів та всеукраїнського референдуму.

До правової системи, що аналізується, належать також підзаконні акти, передусім укази Президента України. Наприклад, відповідно до чинної Конституції України Президент видав Указ «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» [5]. Пізніше Президент України видав ще один указ, викликаний рішенням Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. за поданням народних депутатів України щодо неконституційності Указу Президента від 15.01.2000. Конституційний Суд визнав неконституційними два запитання - перше та шосте, які президентським указом виносились на всенародне голосування. Виконуючи рішення Конституційного Суду та керу-

ючись СТ. 152 Конституції України, Президент України 29.03.2000 видав Указ «Про внесення змін до Указу Президента від 15.01.2000» [19].

Складовими елементами правових актів у сфері всеукраїнського референдуму є рішення Конституційного Суду з відповідних питань.

До актів, що утворюють правову систему у сфері організації та проведення всеукраїнського референдуму, належать акти Центральної виборчої комісії, насамперед постанови, наприклад, постанова ЦВК № 444 «Про подання міського голови м. Житомира щодо реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму» від 4.12.99 [9]. Суттєве значення мають протоколи Центральної виборчої комісії, наприклад протокол «Про загальні підсумки збирання підписів жителів України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15.01.2000 [6].

Юридичне забезпечення організації і проведення всеукраїнського референдуму включає також рішення судових органів. Стосовно референдуму 16 квітня 2000 р. є рішення Печерського районного суду м. Києва від 21 грудня 1999 р. Річ у тому, що якби не було даного рішення, доля згаданого референдуму, можливо, була б іншою. Тільки після рішення Печерського районного суду в порядку його виконання Центральна виборча комісія зареєструвала першу ініціативну групу. Вона видала постанову «Про реєстрацію ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної зборами громадян України у м. Житомирі 7 грудня 1999 р.» [9].

Дані проблеми стосуються концептуального рівня оптимізації кримінально-правової норми, передбаченої СТ. 160 КК України, але ними не вичерпуються всі можливості її вдосконалення. Актуальні проблеми, які потребують негайного вирішення, виникають і на техніко-юридичному рівні.

Специфічною особливістю кримінально-правової охорони права громадян на участь у референдумі є те, що цей об'єкт практично ніколи не охороняється за допомогою інших розділів Особливої частини КК України (на відміну від життя, здоров'я, власності).

Основною формою кримінально-правової охорони права громадян України на участь у референдумі є норми, передбачені в СТ. 160 КК України, при проведенні кримінально-правового аналізу яких постає питання про кількість юридичних складів злочинів у межах даної статті. У цій статті передбачено окремі види злочинів,

які законодавець об'єднує під загальною назвою «Порушення законодавства про референдум».

У ч. 1 СТ. 160 КК України передбачено один юридичний склад злочину, об'єктивна сторона якого має ускладнений характер: основна дія характеризується терміном «перешкоджання», яке направлене на окремі елементи процесу проведення референдуму. З одного боку, це перешкоджання вести агітацію до дня референдуму, з іншого - перешкоджання брати або не брати участь у референдумі. На нашу думку, це простий одиничний склад злочину, і немає підстав, незважаючи на широку описову диспозицію, розглядати його як злочин, юридичний склад якого включає альтернативну дію. Це тим більше очевидно, що таку дію, яка позначена в ч. 1 СТ. 160 КК України словами «перешкоджання вести агітацію до дня референдуму», практично можливо вчинити тільки протягом конкретного проміжку часу і ні в який інший час. У ч. 2 СТ. 160 КК України передбачено кваліфікований вид перешкоджання здійсненню права на референдум та веденню агітації до дня проведення референдуму.

Таким чином, є підстави зробити висновок, що ч. 1 і ч. 2 СТ. 160 КК України являють собою основний і кваліфікований склад злочину, який полягає у перешкоджанні вільному здійсненню права на участь у референдумі, елементом якого є і право на ведення агітації до дня проведення референдуму.

Що стосується ч. 3 СТ. 160 КК України, то вона має складнішу юридичну конструкцію, яка включає три окремі основні юридичні склади злочинів: а) підроблення документів референдуму; б) завідомо неправильний підрахунок голосів; в) порушення таємниці голосування. На рівні безпосередніх об'єктів даних злочинів передбачено окремі елементи процесу проведення референдуму. Виникає питання, чи є виправданим поєднання трьох окремих юридичних складів злочинів в одній статті, яка передбачає, крім цих трьох, ще два юридичні склади злочинів. Якщо проводити порівняння з юридичними складами злочинів проти виборчих прав громадян, то слід особливо відмітити, що для захисту таких елементів виборчих прав відносин, як, наприклад, таємниці голосування, законодавець формулює окремий юридичний склад злочину, який міститься в диспозиції окремої статті (СТ. 159 КК України).

На нашу думку, необгрунтоване не включене в текст СТ. 160 КК України (які вилучене із тексту СТ. 157 КК України) діяння, яке полягає в пере-

шкоджанні роботі виборчої комісії та комісії з проведення референдуму. Як вказував В. О. Навроцький: «У ч. 1 СТ. 127 КК (1960 р.) передбачено відповідальність за два простих склади злочину: 1) перешкоджання здійсненню виборчого права громадянином України; 2) перешкоджання роботі виборчої комісії. Вони відрізняються між собою не лише суспільно небезпечним діянням, а й іншими ознаками» [15]. Як вказують вчені-конституціоналісти, особливе місце в системі правових актів, що регламентують організацію та проведення референдуму, посідають закони, об'єктом яких є регулювання відносин, що складаються в процесі організації та проведення референдумів. Ці закони відіграють важливу роль, оскільки на їх основі і відповідно до Конституції України мають видаватися інші акти з питань референдуму. Першим таким законом був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Закон визначає суб'єктів, що здійснюють підготовку та проведення референдумів. Ними, відповідно до СТ. 24 Закону, є комісії з референдуму відповідних рівнів. Про певні недоліки в диспозиції СТ. 129 КК України 1960 р. свідчив і той факт, що в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (СТ. 24) є пряма вказівка на те, що в певних конкретних випадках можуть бути утворені спільні комісії з референдуму та виборів, до утворення Центральної комісії з всеукраїнського референдуму її функції виконує Центральна виборча комісія по виборах народних депутатів України, а також комісії з референдуму можуть бути утворені на основі існуючих виборчих комісій. Було б, таким чином, логічним сформулювати СТ. 129¹ КК України 1960р. відповідно до СТ. 127 КК України 1960 р., тим більше що в обох цих статтях кримінальна відповідальність передбачалася за аналогічні діяння.

Діяльність виборчих комісій з референдуму не зводиться до права громадян на участь у референдумі і є окремим об'єктом кримінально-правової охорони.

На нашу думку, досить передчасним було виключення із змісту диспозиції СТ. 157 КК України юридичного складу злочину «перешкоджання роботі виборчої комісії, вчинене з метою вплинути на результати виборів» (ч. 1 СТ. 127 КК України 1960 р.). Тим більший подив викликає така позиція, коли ми відзначимо той факт, що тільки нещодавно, у 1999 році, була дана нова редакція СТ. 127-129 КК України 1960 р. Законом України від 15.07.99 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» [5]. Як вказує про-

фесор П. С. Матишевський: «Перешкоджання роботі виборчої комісії різних рівнів може бути вчинене у будь-якій формі, зокрема ненадання виборчій комісії відповідного приміщення для її нормальної роботи, позбавлення члена (членів) виборчої комісії можливості працювати у її складі, порушенні спокою або громадського порядку на виборчій ділянці, публічних закликах або агітації за бойкотування виборів». Об'єктом злочину, передбаченого СТ. 127 КК України 1960 р., професор П. С. Матишевський, на нашу думку, цілком правильно вважав не тільки виборчі пра-

ва громадян, а й нормальну роботу виборчих комісій [18].

Усе вказане вище стосується і діяння, яке полягає в перешкоджанні роботі комісії з референдуму. На сьогодні при кваліфікації подібних дій слід застосувати розширене тлумачення поняття «перешкоджання вільному здійсненню громадянином України права брати участь у референдумі», хоча це, безумовно, є некоректним і дещо проблематичним з точки зору правил кримінально-правової кваліфікації.

1. ВВР України, 1991, № 33, СТ. 443, вводиться Постановою ВРУ № 1287-ХІІ (1287-12) ВВР України, 1991, № 33, СТ. 444), (із змінами, внесеними згідно із Законами № 2481-ХІІ (2481-12) від 19.06.92 ВВР України, 1992, № 35, СТ. 515 № 2628-ПІ (2628-14) від 11.07.2001).
2. ВВР України, 1997, Хс 24, СТ. 170 (із змінами, внесеними згідно з Законами № 163-ХІV (163-14) від 06.10.98, ВВР України, 1998, № 48, СТ. 292, № 997-ХІV (997-14) від 16.07.99 ВВР України, 1999, № 41, СТ. 372; № 1366-ХІV (1366-14) від 11.01.2000. Рішення Конституційного Суду № 1 - рп/2000, від 09.02.2000. Законами № 1841-ПІ (1841-14) від 22.06.2000, ВВР, 2000, № 46, СТ. 393; № 2182-ШІ (2182-14) від 21.12.2000, ВВР, 2001, № 9, СТ. 39; № 2419-ІП (2419-14) від 17.05.2001; № 2470-ПІ (2470-14) від 29.05.2001; № 2493-ПІ (2493-14) від 07.06.2001; № 2628-ШІ (2628-14) від 11.07.2001 (Офіц. Тлумачення до закону див. у Рішенні Конституційного Суду № П-рп/2001 від 13.07.2001). ВВР, 1997, № 24, СТ. 170.
3. ВВР України, 1995, № 18, СТ. 133.
4. ВВР України, 1998, № 5, СТ. 17.
5. ВВР України, № 34., СТ. 299.
6. Голос України.- 2000.- 18 січня.
7. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. РАН, проф. М. В. Баглая, д-ра юрид. наук, проф. Ю. М. Лейборе, д-ра юрид. наук, проф. Л. М. Энгина.- М.: Издательская группа Инфра-М -Норма.-М., 1999.-С. 104-105.
8. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодика.- К.: Український центр правничих студій, 1999.- С. 135.
9. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До десятої річниці незалежності України.-К.: ІН-Т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2001- С. 121.
10. Красиков А. Н. Уголовно-правовая охрана политических, гражданских и иных конституционных прав и свобод человека и гражданина в России.- Саратов: изд-во Саратовского университета, 2000.- С. 3
11. Кримінальне право України: Особлива частина: Підручник для студентів юрид. вузів і фак. / За ред. проф. П. С. Матишевського, С. С. Яценка, доцента П. П. Андрушика.-К.: Юрінком інтер, 1999- С. 374-376.
12. Кримінальне право України. Особлива частина: Курс лекцій.- К.: Т-ВО «Знання», 2000.-С. 319-320.
13. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини і громадянина: Навч. посіб.- Х.: Факт, 2001.- С. 68-69.
14. Лихова С. Я. Окремі питання вдосконалення кримінально-правових норм щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян України // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ: 36. наук, праць.- 2002.- № 3(9).- С. 136.
15. Навроцький В. О. Кримінальне право України. Особлива частина: Курс лекцій.- К.: Т-ВО «Знання», 2000.- С. 302.
16. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001р. / За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка.- К.: Каннон, А.С.К., 2001.- С. 383-385.
17. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України: За станом законодавства і постанов Пленуму Верховного Суду України на 1 грудня 2001 р. / За ред. С. С. Яценка.- К.: А.С.К., 2002.- С. 326-327.
18. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / За ред. В. Г. Бойко та ін.- 6-те вид.- К.: А.С.К., 2000.-С.486.
19. Урядовий кур'єр.- 2000.- № 56.- 31 березня.

T. Guschesova

PROTECTION OF THE ELECTION RIGHTS OF CITIZENS BY THE CRIMINAL LAW AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT

This article presents the analysis of some constitutional human and citizen rights as the object of criminal protection. It examines articles of the Criminal Code of Ukraine, which provide for the criminal responsibility for violation of the election rights, and offers ways of their improvement.