Кримінальна відповідальність за порушення порядку ведення Державного реєстру виборців (частини 9–12 статті 158 КК України)

Аналіз нормативного матеріалу щодо встановлення кримінальної відповідальності за незаконні дії з персональними даними виборців, що містяться в базі Державного реєстру виборців, породжує ситуацію, яку можна вважати проблемною.

Слід відмітити, що джерело кримінального права в даному випадку є дещо нетрадиційним.

Софія ЛИХОВА,
професор кафедри кримінального права та кримінології Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук

Останніми роками кримінальне та адміністративне законодавство України було доповнене значною кількістю норм, які передбачають відповідальність за правопорушення проти виборчих та референдних правовідносин. Наприклад, Законом України від 23 лютого 2006 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян» Кодекс України про адміністративні правопорушення було доповнено новою главою 15-А – «Адміністративні правопорушення, які посягають на здійснення народного волевиявлення і встановлений порядок його забезпечення», що містить статті від 212^{7} до 212^{20}. Цим же Законом і Кримінальний кодекс України було доповнено новою статтею 159^{1} «Порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку)», а статті 157, 158, 159 були викладені в новій редакції, яка істотно змінила зміст окремих ознак юридичних складів злочинів. При цьому окремі норми набули нового змісту, хоча назви статей практично не змінилися. В даному випадку йдеться про статтю 159 КК України «Порушення таємниці голосування». Якщо раніше кримінальна відповідальність передбачалася дійсно за порушення таємниці голосування, то тепер вона настає за розголошення волевиявлення громадянина, який взяв участь у виборах чи референдумі. Таким чином, нова редакція цієї статті практично повністю змінила зміст діяння, і йдеться вже не про порушення правовідносин, які забезпечуються державою і зміст яких становить забезпечення можливості громадянину здійснити своє волевиявлення, тобто проголосувати, відповідно до принципів, проголошених Конституцією України, таємно, а про діяння, яке полягає в повідомленні змісту волевиявлення іншим особам.

Тобто, термінологічний зворот «забезпечення таємниці голосування» тлумачиться вільно і розширено і не в тому значенні, яке цей інститут має у виборчому законодавстві. Але це ще не найпоказовіший приклад. Цим же законом була змінена редакція диспозиції статті 158 КК України «Фальсифікація виборчих документів, документів референдуму чи фальсифікація результатів голосування». Пізніше ця стаття зазнала ще деяких змін (Закон України № 698-V від 22.02.2007 року), і сьогодні вона містить 12 частин, в яких передбачені як основні, так і кваліфіковані юридичні склади злочинів. Це єдиний приклад у законодавстві європейських країн такої невиправдано складної конструкції нормативного матеріалу. Навряд чи можна сказати, що в цьому випадку законодавець дотримувався загальновизнаних правил законодавчої техніки, а саме – стосовно того, що формула статей Особливої частини КК може об'єднувати кілька діянь тільки в тому випадку, коли ці діяння подібні за своєю природою і за своїми основними ознаками, і надзвичайно важливо викладати кожну статтю Особливої частини КК так, щоб вона чітко вказувала межі, які відмежовують одне діяння від іншого, суміжного

з ним або подібного до нього, і щоб ознаки, які передбачаються в статтях, відповідали одна одній [1, 558–562]. Ці доктринальні положення законодавчої техніки мають надзвичайно велике значення сьогодні, коли процес законотворчості розвивається дуже активно, і які, на жаль, часто ігноруються законодавцем. Це, в свою чергу, негативно впливає на такий феномен, як якість законодавства.

У 2005 році КК України було доповнено статтею 158[1] «Незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму» (Закон України № 3169-IV від 01.12.2005 року «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за знищення виборчої документації або документів референдуму»). Досить детальний аналіз таких змін був зроблений автором цієї статті в монографії і докторській дисертації [2, 423–479] і, слід відмітити, що більшість із доповнень та змін до законодавства про кримінальну відповідальність за злочини проти виборчих і референдних правовідносин не були оцінені автором виключно позитивно.

Предметом особливого дослідження є норми, передбачені частинами дев'ятою, десятою, одинадцятою і дванадцятою статті 158 КК України «Фальсифікація виборчих документів, документів референдуму чи фальсифікація підсумків голосування, надання неправдивих відомостей до органів Державного реєстру виборців чи фальсифікація відомостей Державного реєстру виборців».

Однією з основних особливостей нових статей і статей, редакція яких була змінена, мають виключно бланкетний характер їх диспозицій. Практично в них відсутня кримінально-правова термінологія, і більшість термінів і термінологічних зворотів запозичені з виборчих законів. Безумовно, застосування цих норм на практиці буде надзвичайно складним, адже правозастосовувач повинен мати глибокі знання не лише в галузі кримінального права, а й досконально орієнтуватися в усіх тонкощах і деталях виборчого та референдного законодавства.

Хоча слід сказати, що це не найбільший недолік досліджуваних статей. Зміни, внесені в КК України у 2005–2006 роках, по-перше, відповідали таким принципам криміналізації, як відносна розповсюдженість діянь, можливість сформулювати ознаки злочинів таким чином, щоб було можливо, хоча і з певними зусиллями, але довести за допомогою процесуальних засобів відповідні обставини, які кореспондують ознаки злочину; по-друге, слід відмітити їх соціальну обумовленість і масовидний характер; по-третє, кримінальна відповідальність за вказані діяння встановлена саме кримінальним законом; по-четверте, норми кримінального права охороняють реально існуючі правовідносини, врегульовані нормами виборчого та референдного законодавства.

Предметом дослідження в цій науковій статті є норми, передбачені частинами дев'ятою, десятою, одинадцятою і дванадцятою статті 158 КК України «Фальсифікація виборчих документів, документів референдуму чи фальсифікація підсумків голосування, надання неправдивих відомостей до органів Державного реєстру виборців чи фальсифікація відомостей Державного реєстру виборців».

У частині дев'ятій статті 158 КК України передбачена відповідальність за умисне надання неправдивих відомостей до органу Державного реєстру виборців. Достовірність відомостей Реєстру забезпечується наявністю у відповідного органу ведення Реєстру документального підтвердження персональних даних Реєстру, що містяться в базі даних Реєстру, чи внесенням змін до персональних даних Реєстру (стаття 5 Закону). Органами Реєстру є розпорядник Реєстру, органи ведення Реєстру, регіональні органи адміністрування Реєстру (стаття 14 Закону). Виникає питання щодо того, хто ж надає відомості до органу Реєстру, і про який саме орган Реєстру йдеться в частині 9 статті 158 КК України.

Надання неправдивих відомостей до органу Реєстру полягає в наданні визначеним законом суб'єктом органу Реєстру відомостей про персональні дані виборців, які не відповідають дійсності. Розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія, органами ведення Реєстру – відповідні структурні підрозділи районних державних адміністрацій, виконавчі органи міських рад, виконавчі органи чи структурні підрозділи створених в районах виконавчих органів міських рад; регіональними органами адміністрування Реєстру є виборча комісія Автономної Республіки Крим, відповідний структурний підрозділ обласної, міської державної адміністрації. Як бачимо, йдеться про юридичних осіб, які, як відомо, не підлягають кримінальній відповідальності. Хто ж персонально несе відповідальність за достовірність відомостей, які надаються до Реєстру? Документи, які подаються до Реєстру, можуть бути подані в порядку звернення особи за власною ініціативою. В такому випадку, очевидно, особа не надаватиме неправдивих відомостей. Також персональні дані виборців можуть бути подані до відповідного органу ведення Реєстру в порядку періодичного поновлення й уточнення персональних даних Реєстру (стаття 18 Закону). В такому випадку відповідальність за достовірність персональних даних виборців,

поданих до Реєстру в порядку поновлення й уточнення, несуть керівники відповідного районного (міського, районного в місті) органу МВС, МЮ, органу опіки та піклування, місцевого органу ДДПВП, консульської установи України, спеціалізованого закладу, який відповідно до закону здійснює облік бездомних громадян, командири військових частин (формувань), сільські, селищні, міські голови або інші особи, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження.

У зв'язку з цим виникає певна невідповідність норми, яка міститься в частині дев'ятій статті 158 КК України і в частині десятій КК України. Частиною десятою статті 158 КК України встановлена кримінальна відповідальність за умисне надання неправдивих відомостей до органу Державного реєстру, вчинене службовою особою з використанням службового становища. Тобто, як обтяжуюча обставина виступає спеціальний суб'єкт злочину. Але вчинити діяння, що полягає в умисному наданні неправдивих відомостей до органу Державного реєстру виборців, може, по суті, лише службова особа, яка в силу свого службового становища має надавати такі дані, поновлювати й уточнювати їх. Зазначається певне дублювання норми, яка міститься в диспозиції частини дев'ятої статті 158 КК України, і норми, що міститься в частині десятій статті 158 КК України, якщо злочин вчиняється у формі умисного надання неправдивих відомостей до органу Державного реєстру виборців. Таким чином, частину дев'яту статті 158 КК України слід розглядати як приклад надмірної криміналізації.

Крім кваліфікованого складу злочину, в частині десятій статті 158 КК України передбачено основний склад злочину «розпорядження щодо внесення завідомо неправдивих відомостей до бази даних Державного реєстру виборців, видане службовою особою органу Державного реєстру виборців». Суб'єктами такого злочину слід вважати як службових осіб, котрі безпосередньо вносять дані до Реєстру виборців, так і керівників органу ведення Реєстру. Слід відмітити, що внесення персональних даних виборців відбувається на підставі письмового розпорядження керівника органу ведення Реєстру.

Статтею 41 КК України передбачена обставина, що виключає злочинність діяння, а саме – «Виконання наказу або розпорядження». Але в даному випадку її застосовувати не можна, адже в цій статті йдеться про виконання законного наказу або розпорядження, якщо в результаті дії або бездіяльності особи, котра виконала такий наказ, заподіяна шкода законним інтересам особи. Розпорядження щодо внесення до Реєстру неправдивих відомостей буде незаконним, адже особа, якій такий наказ адресовано, обов'язково має перевірити правдивість і достовірність персональних даних виборця. У випадку, коли виявиться, що такі дані є неправдивими, уповноважена особа органу ведення Реєстру зобов'язана таке розпорядження не виконувати як незаконне.

У частині одинадцятій статті 158 КК України передбачена відповідальність за несанкціоноване втручання в роботу Державного реєстру виборців. Цей злочин може бути вчинено у формі внесення неправдивих відомостей до бази даних Реєстру, несанкціонованих дій з інформацією, що міститься у базі даних Реєстру, іншого незаконного втручання в роботу Реєстру. Під внесенням неправдивих відомостей до бази Реєстру слід розуміти внесення до електронного банку даних Реєстру інформації про персональні дані виборця, яка не відповідає дійсності.

Несанкціоновані дії з інформацією, що міститься в Реєстрі – це зміна персональних даних, спотворення інформації, копіювання даних Реєстру, знищення запису тощо. Для ведення Реєстру застосовуються системи кодування, погоджені з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України. Системи класифікації, необхідні для функціонування Реєстру, розробляються розпорядником Реєстру та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Водночас Реєстр має публічний характер, і кожен виборець у порядку здійснення публічного контролю може ознайомитися з персональними даними іншого виборця, що містяться в базі даних Реєстру, в обсязі та порядку, встановленими Законом. Таким чином, принцип публічності стосується, так би мовити, кінцевого результату – персональних даних виборців, а порядок внесення цих даних до Реєстру не носить публічного характеру, і порушення встановленого порядку доступу до інформації, яка міститься в Реєстрі, її обробки, збереження, передачі каналами телекомунікацій та використання тягне кримінальну відповідальність. Іншими несанкціонованими діями, які являють собою несанкціоноване втручання в роботу Реєстру, слід вважати дії, що порушують визначену законом систему захищеності Реєстру, цілісність бази даних Реєстру або його апаратного

чи програмного забезпечення, безпеку персональних даних виборця.

Діяння, що полягають у внесенні неправдивих відомостей до бази даних Реєстру, та інше несанкціоноване втручання може здійснити як спеціальний суб'єкт – службова особа, котра має право доступу до цієї інформації, так і загальний суб'єкт – будь-яка особа, що вчиняє незаконні дії з інформацією, яка міститься в Реєстрі, шляхом (способом) несанкціонованого доступу до бази даних Державного реєстру виборців.

Суспільна небезпека порушення законодавства стосовно ведення Державного реєстру виборців полягає в тому, що ці злочини можуть порушити право окремого громадянина взяти участь у голосуванні і таким чином порушити його конституційне право. Але ці наслідки можуть мати й більш глобальний характер і нанести шкоду всім громадянам, які взяли участь у виборах. Саме тому найтяжчим злочином проти ведення Державного реєстру виборців є злочин, відповідальність за який передбачена в частині дванадцятій статті 158 КК України. Ця норма передбачає відповідальність за діяння, зазначені в частинах дев'ятій, десятій, одинадцятій статті 158 КК України, якщо вони вплинули на результати голосування виборців на виборчій дільниці або в межах виборчого округу, чи призвели до неможливості визначити волевиявлення виборців на виборчій дільниці чи на відповідних виборах. Крім наслідків, як обтяжуюча обставина злочинів проти ведення Державного реєстру виборців, є вчинення діянь, передбачених частинами дев'ятою-дванадцятою статті 158 КК України за попередньою змовою групою осіб. Ці обтяжуючі обставини впливають і на покарання.

Якщо за умисне надання неправдивих відомостей до органу Державного реєстру виборців передбачене покарання у вигляді штрафу від двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (частина дев'ята статті 158 КК України), і цей злочин вважається злочином невеликої тяжкості (частина друга статті 12 КК України), то за злочин, який полягає у виданні службовою особою розпорядження щодо внесення завідомо неправдивих відомостей до Реєстру, передбачене вже більш суворе покарання, а саме – штраф від чотирьохсот до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк до п'яти років, або позбавлення волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років. Цей злочин вважається злочином середньої тяжкості (частина третя статті 12 КК України).

І хоча злочин, відповідальність за який передбачена в частині одинадцятій статті 158 КК України (внесення неправдивих відомостей до Реєстру або несанкціоновані дії з інформацією, що міститься в Реєстрі, тощо), теж вважається злочином середньої тяжкості, санкція за це діяння передбачає більш суворе покарання – штраф від шестисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, обмеження волі на строк від двох до п'яти років або позбавлення волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років з конфіскацією програмних і технічних засобів, за допомогою яких було вчинено несанкціоноване втручання, які є власністю винної особи.

Якщо діяння, що полягають у порушенні порядку ведення Державного реєстру виборців (частина дванадцята статті 158 КК України), спричинили суспільно небезпечні наслідки, то покарання передбачене ще суворіше – обмеження волі на строк від трьох до п'яти років, позбавлення волі на строк від трьох до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від двох до трьох років з конфіскацією програмних і технічних засобів, за допомогою яких було вчинене несанкціоноване втручання, які є власністю винної особи. Цей злочин є тяжким (частина четверта статті 12 КК України). Додаткові покарання, передбачені в санкціях частин десятої, одинадцятої, дванадцятої статті 158 КК України, є обов'язковими.

Аналіз нормативного матеріалу щодо встановлення кримінальної відповідальності за незаконні дії з персональними даними виборців, що містяться в базі Державного реєстру виборців, породжує ситуацію, яку можна вважати проблемною. Слід відмітити, що джерело кримінального права в даному випадку є дещо нетрадиційним, і це суперечить як доктринальним, так і нормативним підходам.

Аналіз нормативного матеріалу щодо встановлення кримінальної відповідальності за незаконні дії з персональними даними виборців, що містяться в базі Державного реєстру виборців, породжує ситуацію, яку можна вважати проблемною.

Слід відмітити, що джерело кримінального права в даному випадку є дещо нетрадиційним, і це суперечить як доктринальним, так і нормативним підходам.

У частині третій статті 3 КК України вказано, що злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки цим Кодексом. Це означає, що основним джерелом, принаймні таким, в якому передбачено юридичний склад злочину і покарання, є КК України. Внесення змін і

доповнень до КК України традиційно відбувається шляхом прийняття законів про внесення змін і доповнень до КК України. В преамбулі до Закону України «Про Державний реєстр виборців» вказано, що він визначає правові та організаційні засади створення і ведення єдиного Державного реєстру виборців в Україні, але, незважаючи на це і всупереч правовій традиції нормотворчості в Україні, в Законі, який за своєю суттю не носить кримінально-правового характеру, сформульована нова редакція статті 158 КК України. Це є, на нашу думку, грубим порушенням порядку внесення змін і доповнень до КК України.

Діяння, за які передбачена кримінальна відповідальність у частинах дев'ятій–дванадцятій статті 158 КК України, криміналізовані з порушенням принципів криміналізації: відносна розповсюдженість діянь; можливість сформулювати ознаки злочинів таким чином, щоб довести процесуальними засобами відповідні обставини, які кореспондують ознакам злочинів; соціальна обумовленість і масовидний характер; кримінальна відповідальність за такі діяння встановлена кримінальним законом; норми кримінального законодавства охороняють реально існуючі відносини [3, 227–232] (в даному випадку відносини, врегульовані нормами виборчого законодавства).

Проблема полягає в тому, що політична ситуація в країні, починаючи з 2 квітня 2007 року, коли Президент України видав Указ «Про розпуск Верховної Ради України», склалася так, що до позачергових виборів, які відбулися 30 вересня 2007 року, Державний реєстр виборців ще не був створений. Відповідно, злочини, юридичний склад яких було сформульовано в Законі України «Про Державний реєстр виборців», не могли бути вчинені, відносин, які нібито регулювалися цим законом, ще практично не існувало, і відтак норми, передбачені в частинах дев'ятій–дванадцятій статті 148 КК України, охороняли практично неіснуючі відносини. Сьогодні ж Реєстр розпочав діяти, але ще невідомо, чи будуть його норми порушуватися, чи будуть ці порушення призводити до відповідних наслідків, чи стануть ці порушення масовими. У зв'язку з цим виникає питання щодо необхідності криміналізації діянь, які існують лише в уяві законодавця. Це – приклад криміналізації на майбутнє, так би мовити, про всяк випадок, криміналізації нічим не обґрунтованої, соціально невиправданої і необумовленої. Дуже вдало з приводу подібних ситуацій, яких, на нашу думку, не повинно бути в кримінальному законодавстві, висловився Р.Е. Гукасян, який пише, що будь-який законопроект (у нашому випадку – вже Закон) має бути прив'язаний до існуючого стану суспільних відносин. Оскільки закони не створюються про запас, а покликані діяти з часу їх прийняття, не повинно бути і забігання наперед [4, 8].

Тому положення, які містяться в законопроекті, повинні враховувати стан і потреби практики сьогоднішнього дня. А наш законодавець упевнений наперед, що порушення Закону будуть мати ознаки саме злочину, і іншими засобами, ніж кримінально-правовими, з цими правопорушеннями неможливо буде боротися.

Слід підтримати думку, яку свого часу висловив М.І. Хавронюк, а саме, що не варто криміналізувати діяння, які надто не обурюють громадську думку, і достатній захист суспільства від такого роду діянь може бути забезпечено адміністративними, цивільно-правовими чи іншими, більш м'якими, ніж кримінально-правові, засобами [5, 8].

Кримінальне право – не панацея від соціальних і економічних хвороб суспільства. Воно може застосовуватись лише як додатковий засіб [6, 19].

Література

1. Грозинский М.М. Законодательная техника и уголовный кодекс // Вестник советской юстиции. – 1928. – № 19.

2. Лихова С.Я. Злочини в сфері реалізації громадянських, політичних і соціальних прав і свобод людини і громадянина (розділ V Особливої частини КК України) – К., 2006.

3. Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация. – М., 1982.

4. Гукасян Р.Е. Логика и мерило законотворчества // Понятийный аппарат науки советского гражданского права и процесса и терминология законодательных актов. Сборник научных трудов. – Тверь, 1991.

5. Хавронюк М.І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу України. – К., 2004.

6. Пасенюк О.М. Деякі проблемні питання нового Кримінального кодексу України // Новий Кримінальний кодекс України: Питання застосування і вивчення: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків) 25–26 жовтня 2001 р. – К. – Х., 2002.