

УДК 342.84

**СПЕЦИФІКА РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ
ТА ПРИЙНЯТТЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У ВИБОРЧИХ СПОРАХ**

**SPECIFICITY OF ADMINISTRATIVE AFFAIRS CONSIDERATION
AND JUDICIAL DECISIONS ADOPTION IN ELECTION DISPUTES**

Боднар С.В.,
здобувач

Київського університету права Національної академії наук України

У статті розглядаються пріоритетні напрями вдосконалення законодавства про вибори на даному етапі державотворення, оптимальні підходи до розгляду адміністративних справ та прийняття рішень, які регулюють вирішення виборчих спорів. На основі аналізу наукових підходів та судової політики вироблені науково обґрунтовані рекомендації покращення судового процесу при розгляді виборчих спорів.

Ключові слова: судове рішення, вибори, виборче законодавство, виборчі спори, адміністративні справи, виборчий процес, система народовладдя, система правосуддя.

В статье рассматриваются приоритетные направления усовершенствования законодательства о выборах на данном этапе государственного становления, оптимальные подходы к рассмотрению административных дел и принятию решений, которые регулируют решение избирательных споров. На основе анализа научных подходов и судебной политики сформулированы научно обоснованные рекомендации по улучшению судебного процесса при рассмотрении избирательных споров.

Ключевые слова: судебное решение, выборы, избирательное законодательство, избирательные споры, административные дела, избирательный процесс, система народовластия.

In the article are studied the priority areas of improvement of the election legislation at this stage of state building, optimal approaches for dealing with administrative matters and adoption decisions that regulate the solution of electoral disputes. On the basis of analysis of scientific approaches and judicial policies are developed scientific-based recommendations to improve the judicial process when considering electoral disputes.

Key words: judgment, elections, election law, election disputes, administrative proceedings, electoral process, system of democracy, system of justice.

Постановка проблеми. Вибори є важливим показником народовладдя і мають суттєве значення для становлення в Україні правової державності на демократичних засадах реалізації установчої влади народу. Під час розгортання в країні виборчого процесу, який охоплює всі вектори суспільного життя, важко не розгубитися судовим органам при розгляді різноманітних виборчих справ з виборчих спорів та прийнятті по ним законних і обґрунтованих рішень в обмежений строками час при різноманітності законодавства про вибори, зміни до якого відбуваються часто і нестабільно.

Одночасно залишаються недоречності використання в певних конструкціях виборчого законодавства та в судових адміністративних рішеннях оціночних категорій, що стосується судів, які вбачають грубе порушення закону у випадках, коли йдеться про відверте, умисне вчинення членом комісії дій, які межують або являють собою склад адміністративного чи кримінального правопорушення. При цьому йдеться про порушення істотних для виборців, кандидатів, інших суб'єктів виборчого процесу прав чи порушення, що ставлять під сумнів легітимність виборчого процесу або певних його стадій [1].

У цьому аспекті основною проблемою застосування при прийнятті судових рішень норм матеріального права у встановленні наявності складу злочину, передбаченого частинами 1-3 статті 157 КК України, є те, що перешкоджання вільному здійсненню громадянами свого виборчого права, перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, зокрема у встановленні способу створення перепон виборцям, що заважало їм здійснювати чи унеможливило здійснення такого права. Це деяким чином обумовлено неконкретністю самої норми закону, де немає визначення таких понять, як підкуп, обман, примушування, насильство тощо.

Немало проблем при розгляді судових справ виникає, зокрема, у відмежуванні перешкоджання здійсненню виборчого права від порушення порядку ведення передвиборчої агітації; фальсифікації виборчих документів – від порушення порядку виготовлення виборчих бюлетенів, ненадання копій виборчого протоколу, невиконання рішення виборчої комісії, порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів тощо. Тому виникає необхідність наукової систематизації підходів і потенційних можливостей процесуального регулювання виборчих процесів та вироблення єдиної практики з цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З прийняттям Конституції України пріоритетна роль у регулюванні суспільного розвитку належить інституту виборчого права. Кожен закон про вибори народних депутатів України на відповідному етапі становлення української державності виступив визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні організації системи народовладдя. Однак до цього часу українське суспільство остаточно ще не визначилось із типом виборчої системи і поки що не має стабільного виборчого законодавства. За цих умов першо-

чергового значення набувають дослідження в галузі виборчого права для узагальнення на належному рівні науково-теоретичного аналізу формування та застосування законодавства про вибори народних депутатів України [5].

В Україні проблеми безпосереднього народовладдя, зокрема виборчої системи, досліджували: Н.В. Богашева, Т. Дешко, М.В. Жушман, О.Ю. Тодика, М.І. Ставнійчук, М.І. Малишко, Р.К. Давидов, Д.С. Ковриженко, І.О. Кресіна та інші. Проте на сьогоднішній день відсутня цілісна, науково обґрунтована теорія інституту виборчого права взагалі та специфіки судових рішень у виборчих спорах на основі узагальнення практики.

У вирішенні судових справ цієї категорії не завжди враховувались вимоги спеціальних законів, якими регулюються правовідносини у сфері реалізації виборчого права, організації та проведення виборів, зокрема законів України: «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI; «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI; «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. № 2487-VI; «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. № 698-V; «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. № 1932-IV; «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV; «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР; «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР; «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-XII, що призводить до помилок під час кваліфікації незаконних дій, розмежуванні кримінальної та адміністративної відповідальності.

Нині нагальною є потреба у з'ясуванні питання, якою має бути оптимальна виборча система розгляду судових справ, щоб вона сприяла відповідності законодавства України про вибори народних депутатів міжнародним стандартам, розкриттю ролі виборів для становлення в Україні правової держави.

Метою статті є узагальнення проблемних питань щодо прийняття адміністративних судових рішень, що виникають при розгляді виборчих справ, застосування норм процесуального та матеріального права, які регулюють вирішення виборчих спорів.

Виклад основного матеріалу. Питання організації, проведення виборів народних депутатів, здійснення виборчого процесу, його забезпечення та гарантування врегульовані Конституцією України, Законами України «Про Центральну виборчу комісію», «Про державний реєстр виборців», «Про вибори народних депутатів України», а також прийнятими до них іншими актами законодавства.

Аналізуючи попередню судову практику, необхідно наголосити на тому, що при розгляді справ, пов'язаних із виборчим процесом, існували пробле-

ми із застосуванням Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та виборчих законів стосовно визначення підвідомчості та підсудності цих справ, що вносило певний дисбаланс у механізм захисту прав і законних інтересів учасників виборчого процесу. Перш за все, це пов'язано з тим, що правовідносини, які стосуються виборчого процесу, з огляду на їх правову природу та наслідки, є складними і надзвичайно важливими, оскільки в результаті судового розгляду виборчих справ дається правова оцінка діяльності учасників виборчого процесу. А тому в КАС України встановлено нетривалі строки розгляду та апеляційного перегляду судових рішень у цих справах, визначено судові рішення, які взагалі не підлягають оскарженню, та порядок їх перегляду, який не передбачає направлення справи на новий розгляд.

Проте законодавець не обмежився цими нововведеннями. У ході виборчої кампанії як до виборчих законів, так і до КАС вносилися зміни, що, безперечно, допомогло в організації та проведенні виборів, однак ускладнило роботу учасників виборчого процесу та судів при застосуванні й реалізації виборчого законодавства.

Віднедавня законодавець почав приділяти значну увагу врегулюванню питань оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу. Доказом актуальності цієї теми є закріплення у виборчих законах розділів, у яких висвітлено процедуру оскарження. Зокрема Законом України «Про вибори народних депутатів України» визначено, що суб'єктами розгляду скарг є виборча комісія або суд, тобто встановлено два способи оскарження – адміністративний та судовий. Вибір форми захисту порушеного права залежить від власної волі виборця, що відповідає статті 55 Конституції України.

Аналіз положень розділів Закону України «Про вибори народних депутатів України» дає змогу виділити такі позитивні моменти щодо реалізації права на оскарження [2]: визначення поняття «суб'єкт виборчого процесу» і встановлення кола суб'єктів виборчого процесу, які мають право на скаргу; визначення предмета та суб'єкта оскарження; закріплення альтернативи в захисті порушених виборчих прав шляхом звернення до виборчої комісії або безпосередньо до суду, що залежить від власного вибору суб'єкта звернення; законодавче закріплення вимог щодо форми та змісту скарги; встановлення строків розгляду скарг; закріплення процесуальних прав щодо подання доказів суб'єктами звернення зі скаргою; встановлення видів рішень із розгляду скарги; можливість перегляду судового рішення шляхом оскарження в апеляційному порядку.

Відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом.

Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, у тому числі Центральної виборчої комісії, комісій з референдуму, членів цих комісій, встановлено

статтею 172 КАС України. За змістом ця норма визначає порядок розгляду справ, пов'язаних із правовідносинами, які виникають у період виборчого процесу. Для таких справ установлено особливий порядок визначення їх предметної підсудності.

Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 172 КАС України рішення, дії або бездіяльність окружних виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів, а також їх членів оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцем знаходження відповідної комісії. Інші рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, що визначені ч. 3–4 ст. 172 КАС України, оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного за місцем знаходження відповідної комісії.

До адміністративних справ, які виникають у зв'язку зі здійсненням виборчих прав, належать [6]: оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум; оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партій (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевої організації партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу; провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України.

Провадження у вказаних категоріях адміністративних справ характеризується низкою особливостей, які стосуються [7]: визначення підсудності спорів, пов'язаних зі здійсненням виборчих прав; складу сторін спорів, пов'язаних зі здійсненням виборчих прав; порядку набуття статусу представника; обчислення строків звернення до суду та вирішення адміністративної справи; складу суду у публічно-правових спорах щодо здійснення виборчих прав; постановлення судових рішень за наслідками розгляду адміністративних справ, пов'язаних зі здійсненням виборчих прав; оскарження адміністративних справ, пов'язаних зі здійсненням виборчих прав.

Проте узагальнення судової практики, а також узагальнення публікацій багатьох авторів свідчать, що існують певні труднощі при розгляді виборчих спорів і прийнятті рішень у питаннях тлумачення норм права, оскільки судді не обізнані про тлумачення норм права за допомогою «висновку від попереднього явища до наступного і навпаки». М.І. Смакович у своїй статті [3] приходиться до висновку, що суд під час розв'язання відповідних спорів (конфліктів) часто вишукує різні способи тлумачення в застосуванні нормативно-правових актів через їх неузгодженість, колізійність, правовий нігілізм, що призводить до невиправданого нагромадження правових конструкцій, ускладнення актів законодав-

ства та умов діяльності осіб, які підлягають під дію таких актів. Звідси професійним підґрунтям суддів для такого тлумачення слугують не наукові знання, а мистецтво тлумачення або розвинена багаторічним досвідом права тлумачної діяльності інтуїція.

Неналежне володіння системними знаннями у вирішенні виборчих спорів призводить до неправильного розуміння внутрішньої сутності норм права, до помилок у рішеннях під час кваліфікації незаконних дій та розмежуванні за судовою ієрархією судових справ з виборчих спорів.

Ми погоджуємось із думкою авторів [1–5], що нині нагальною є потреба у з'ясуванні питання, якою має бути оптимальна виборча система розгляду судових справ, щоб вона сприяла відповідності законодавства України про вибори народних депутатів міжнародним стандартам, розкриттю ролі виборів для становлення в Україні правової держави.

Основні європейські виборчі стандарти містяться у «Зводі рекомендованих норм при проведенні виборів» [9]. Основи цього документа становлять так звані Керівні принципи щодо виборів, прийняті в липні 2002 р. Радою з демократичних виборів.

Переважає більшість «рекомендованих норм» відтворена в національному законодавстві України. Поряд із тим досі існують окремі невідповідності. Рекомендованими нормами вимагається, щоб списки виборців були постійними і регулярно (не рідше одного разу на рік) оновлювалися. В Україні аж досі списки виборців формуються до кожних виборів заново, а сам процес формування згаданих списків є недосконалим і супроводжується порушенням прав громадян.

Фінансування виборчих кампаній має бути прозорим. На сьогодні ж в Україні переважає більшість передвиборчих заходів фінансується, попри законодавчі вимоги, «чорним налом», що не піддається контролю.

Державні органи мають бути неупередженими – це стосується засобів масової інформації, використання засобів наочної агітації, права на демонстрації, фінансування партій і кандидатів. На жаль, державну службу в Україні не зовсім вдалося відокремити від політики, свідченням чого були процеси останнього десятиліття.

На нашу думку, для виборців таємне голосування має бути не тільки правом, а й обов'язком, невиконання якого повинно тягти покарання у вигляді визнання недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого став відомим іншим особам. Такої норми в Україні не встановлено, попри матеріально-технічне забезпечення виборів (розміри приміщень для голосування, кількість кабін тощо), що іноді змушує виборців голосувати поза межами кабін для голосування не переймаючись таємницею голосування.

Має бути прямо заборонено оприлюднення списків виборців, які проголосували (взяли участь у голосуванні). На жаль, такі списки в Україні сьогодні цілком відкриті, а інформація, що в них міститься, не визнається інформацією з обмеженим доступом.

Слід заборонити перегляд основоположних елементів закону про вибори, зокрема тих, що регулю-

ють саму виборчу систему, склад виборчих комісій та визнання меж виборчих округів, менш як за рік до проведення виборів, або ж вони повинні бути закріплені в Конституції чи іншому документі, який має вищий статус, аніж звичайний закон. До деяких таких проблемних питань привертає увагу Ю. Барабаш [1].

До складу Центральної виборчої комісії має входити хоча б один представник судової влади. На сьогодні український законодавець обмежується вимогою, щоб не менш як третина членів Комісії мала вищу юридичну освіту. Присутність у складі Центральній виборчій комісії професійних суддів, гадаємо, могло б сприяти поліпшенню ефективності його роботи.

Політичні партії повинні бути рівномірно представлені у виборчих комісіях або мати можливість спостерігати за роботою цих неупереджених органів.

Місця, в яких спостерігачі не мають права з'являтися, повинні бути чітко передбачені в законі. На жаль, практика останніх виборів неодноразово засвідчувала випадки відповідних зловживань як з боку членів виборчих комісій, які заважали роботі спостерігачів, так і самих спостерігачів, які зайве широко тлумачили свої функції та повноваження, намагаючись поставити членів комісій та інших учасників виборчого процесу під свій контроль.

Одним із завдань оновлення виборчого законодавства було означено усунення недоречностей, які існували в попередніх редакціях Закону про вибори народних депутатів України, особливо тих, що становили загрозу фальсифікації волевиявлення громадян, давали змогу майже дискреційно обмежувати пасивне виборче право, призводили до частих спорів у судах тощо. Нині вже можна стверджувати, що частково це завдання реалізовано. Натомість багато питань залишилися відкритими. До того ж не всі вони можуть бути вирішені лише переглядом тих чи інших позицій виборчого закону. Частина проблем лежить у площині не уніфікованої судової практики розгляду виборчих спорів.

Однією з рис виборчого закону залишається використання в певних конструкціях оціночних категорій. У ситуації з виборчим правом це питання набуває особливого значення через залучення до процесу правозастосування осіб, що не мають фахових навичок використання нормативних приписів оціночного змісту в повсякденній діяльності. Це питання лише частково розв'язане в новому виборчому законі шляхом встановлення фахових вимог чи необхідності наявності фахової підготовки для членів виборчих комісій.

При розгляді виборчих судових справ не беруться до уваги проведення громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, бо вказані нормативно-правові акти не регулюють підготовку і проведення виборів народних депутатів України, а передвиборна агітація у формі, яка здійснювалась позивачем, не підпадає під дію цих нормативно-правових актів.

Необхідно звернути увагу й на проблему надмірно поширеного тлумачення судами такого об-

меження в реалізації права на мирні зібрання, як загроза національній безпеці та громадському порядку (ч. 2 ст. 39 Конституції України). Досить часто суди забороняють проведення мирних зібрань, посиляючись на листи органів внутрішніх справ, а також на потенційно можливі проблеми з пересуванням громадського транспорту в місцях проведення мирних зібрань та інші гіпотетичні ускладнення, що можуть виникати у повсякденному житті громадян через проведення таких акцій.

Висновки. На підставі наведених вище ідей можна стисло зробити такі висновки. На нашу думку та думку багатьох авторів, положення чинної редакції Закону про вибори, які стосуються підстав та порядку уточнення і внесення змін до списків виборців, є дуже недосконалими та потребують ґрунтовної ревізії. Для унеможливлення ситуації, коли, всупереч приписам Закону про вибори, певні повноваження ДВК встановлюються підзаконними актами, відповідні процедури мають бути чітко регламентовані на

рівні закону. Принаймні можуть бути взяті за основу ті правила, які нині передбачені Законом України «Про вибори народних депутатів України» з урахуванням чинності Закону «Про Державний реєстр виборців».

При подальшому вдосконаленні виборчих законів слід неухильно враховувати рекомендації, сформульовані в Кодексі належної практики у виборчих справах, що був затверджений Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія) у жовтні 2002 р. Зокрема, як вказується в цьому документі, включення до списків виборців у день голосування «здійснюватись не може».

Вирішення означених проблем не тільки поліпшить стан чинного виборчого законодавства України, оптимізує виборчий процес, а й стане важливим кроком для поліпшення розгляду судових справ та прийняття обґрунтованих адміністративних судових рішень у виборчих спорах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барабаш Ю. Окремі питання розгляду судових виборчих спорів / Ю.Барабаш // Журнал Верховної ради України «Віче». – 2012. – №2. – С. 66–72.
2. Мельник-Томенко Ж. Деякі коментарі щодо застосування виборчого законодавства адміністративними судами / Жанна Мельник-Томенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vaas.gov.ua>.
3. Смакович М.І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М.І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. – 2007. – № 4(8). – С.44–67.
4. Кальченко С. Правові можливості оскарження в адміністративному порядку порушень Закону України «Про вибори народних депутатів» / С. Кальченко // Юридичний журнал. – 2005. – № 9(39). – С. 3–15.
5. Богашева Н. Еволюція виборчої системи в Україні / Н.Богашева, Ю. Ключковський // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 1. – С. 42–49.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та інші. За заг. ред. д.ю.н., проф. А.Т. Комзюка. – К. : Президент; Істина, 2012. – 823с.
7. Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – С. 623.
8. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1(7). – С. 41–44.
9. Міжнародні стандарти незалежності судів: збірник документів. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – 184с.