

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.35>**Катерина Сьох,***канд. юрид. наук,**викладач кафедри конституційного права та прав людини**Національної академії внутрішніх справ*

МЕХАНІЗМИ ВИРІШЕННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

У статті висвітлені актуальні питання, пов'язані з механізмом вирішення виборчих спорів під час виборчого процесу. Запропоновано власне бачення поняття «виборчі спори». Охарактеризовано теоретичні та практичні аспекти механізму вирішення виборчих спорів. Розглянуті види виборчих спорів, які можуть виникати під час виборчого процесу, та запропоновані механізми їх вирішення.

Ключові слова: виборчі спори, виборче право громадян, механізм вирішення виборчих спорів, вибори.

Постановка проблеми. Актуальність теми полягає в тому, що Україна перебуває в періоді виборів. Так, 2019 рік – це рік, на який покладено багато надій, сподівань на покращення життя в Україні, які мають настати після виборів Президента України та формування парламенту. І основне завдання нашої держави та громадян у цілому – провести вибори якомога прозоріше без порушень виборчого права громадян. А в разі виникнення будь-якого порушення завдання органів державної влади – швидко реагувати та вирішувати виборчі спори.

Виборчими спорами називають спори, які виникають між учасниками виборчого процесу. Високий рівень конфліктності під час виборчого процесу зумовлює пильну увагу до зазначеного правового явища суспільства, законодавця, міжнародної спільноти. Держава має створити такий механізм врегулювання виборчих спорів, який дасть можливість проводити демократичні вибори. І найефективнішим способом урегулювання виборчих спорів є судовий розгляд.

Для вирішення цих завдань в Україні було створено систему адміністративних судів. Одним із завдань яких є захист виборчих прав громадян, зокрема, захист невід'ємного виборчого права вільного вибору представників влади. Так, адміністративний суд здійснює судовий контроль за дотриманням виборчих прав громадян України шляхом розв'язування виборчих спорів і від розуміння правової природи, структури, сутності зазначених спорів залежить ефективність їх розгляду та вирішення.

Оскільки Україна стоїть на шляху до вступу в Європейський Союз, вибори у 2019 році будуть проходити під пильним наглядом міжнародних представників, тому

Україна має провести вибори так, щоб був найменший прояв виборчих спорів, а для цього потрібно створити дієвий механізм проведення виборчого процесу, який буде реально реалізовуватися під час проведення виборів. А в разі виникнення будь-яких виборчих спорів вирішення їх має бути справедливим, чітким та відповідати національному законодавству та міжнародним стандартам.

Мета статті – аналізуючи положення національного та міжнародного законодавства, дослідити механізми вирішення виборчих спорів для подальшого практичного застосування на виборах в Україні.

Виклад основного тексту. З огляду на те, що Україна переживає період виборів, проблему виборчих спорів неможливо оминути. Оскільки досвід попередніх виборів, що проходили в Україні, говорить про те, що до суду звертаються тисячі громадян України та посадових осіб з порушенням виборчого права. А якщо вдатися до статистики проведення виборів минулих років, то можна сказати, що у 2007 році до адміністративних судів надійшла приблизно 8501 позовна заява, у 2012 – 9009 позовних заяв, у 2014 році – 4808 позовних заяв [6]. А у 2019 році під час першого туру виборів Президента України, за даними МВС України, з початку виборчого процесу було складено 73 протоколи про адміністративні правопорушення. Усього до Національної поліції України в усіх регіонах України надійшло 357 повідомлень про виборчі події [5]. Кількість звернень свідчить про те, що чинне національне законодавство України працює недосконало. Механізм проведення виборів, який є зараз, має прогалини, що призводить до масового порушення вибор-

чих прав громадян України та порушення демократичності виборів, і результати цього відбиваються на розвитку нашої держави.

Перш ніж зрозуміти, в чому ж прогалини в законодавстві та запропонувати механізми їх вирішення, потрібно зрозуміти, що ж мається на увазі під поняттям «виборчі спори». На жаль, у законодавстві такого визначення немає і це є проблемою, тому що немає чіткого розуміння, що таке «виборчі спори». Це призводить до неправильного тлумачення позовних заяв судами.

До наукового дослідження поняття «виборчий спір» долучилися такі науковці, як: М.В. Жушман, А.Б. Зеленцов, В.П. Іщенко, С.В. Кальченко, Є.Б. Лупарєв, І.А. Самсін, М.І. Смокович, В.А. Стукаленко, Ю.Б. Ключковський, С.В. Ківалов, М.І. Мельник, М.І. Ставнійчук, Ю.А. Попова та інші.

Аналізуючи запропоновані науковцями визначення, можна сказати, що розуміння «виборчих спорів» є різним, наприклад, як правовий спір, публічно-правовий спір, адміністративний спір.

Якщо розглядати «виборчий спір» з позиції «правового спору», як стверджують деякі науковці, то це є правовідносини, суб'єкти яких мають певні суперечності (як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру). Суб'єкти у взаємодії один з одним переслідують свої цілі, які можуть суперечити або взаємовиключати одна одну. Або ж, наприклад, що це такий тип правовідносин, який характеризується наявністю суперечностей сторін, які були викликані конфліктом інтересів або незбіжністю поглядів на законність та обґрунтованість дій суб'єктів правовідносин [2]. Такі визначення є більш широкого значення, їх можна застосувати до багатьох видів спорів, а не лише до виборчих спорів.

У більш вузькому розумінні поняття «виборчі спори» можна розглядати в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Хоча конкретного визначення і не зазначено, але відповідно до пункту 6 статті 19 КАСУ об'єктом позову до адміністративного суду є «спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи виборчим референдумом» [3]. Слід ураховувати, що положеннями цієї норми визначено основні складники виборчого спору, за якими спір має виникнути під час виборчого процесу, та правовідносини, в яких виник цей спір, мають бути пов'язані з виборчим процесом.

М.І. Смокович вважає, що виборчий спір – це правовий конфлікт, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборо-

ни, за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів, який виник під час виборчого процесу чи процесу референдуму і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, що відповідно до законодавства можуть нести відповідальність за це порушення [4, с. 23].

На нашу думку, виборчі спори – це правовідносини, які виникають між суб'єктами і характеризуються суперечностями та порушеннями права громадян під час виборчого процесу чи виборчого референдуму і розв'язуються в судовому та адміністративному порядку.

Що стосується розуміння механізму, то можна зазначити, що механізм являє собою систему, яка характеризується високим рівнем організованості та структурною побудовою.

Отже, виходячи з поняття «виборчі спори» та розуміння механізму, на нашу думку, механізмом вирішення виборчих спорів має бути комплекс організацій, юридичних засобів або ж сам механізм оскарження та здійснення нагляду за виборчими діями, процедурами щодо рішень адміністративних, судових чи законодавчих органів.

Питання організації, проведення виборів в Україні, здійснення виборчого процесу і його забезпечення та гарантування врегульовані Конституцією України, законами «Про Центральну виборчу комісію», «Про державний реєстр виборців», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про місцеві вибори», а також іншими нормативними актами. Дотримання цих нормативно-правових актів під час проведення та організації виборів має бути запорукою відкритого та безспірного виборчого процесу. Але, як показує практика, чинне законодавство недостатнє, це підтверджується кількістю виборчих спорів, які виникали під час проведення виборів минулих років.

Основним органом, який розглядає та вирішує виборчі спори, є Адміністративний суд. Відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 17 Кодексу про адміністративне судочинство України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом. Так, саме адміністративний суд є органом, який мусить мати чіткий механізм вирішення виборчих спорів.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (вибор-

чі спори), підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Особливості розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних з виборчим процесом, встановлено в ст. 273–277 КАС України, а саме:

- 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, ЗМІ, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників ЗМІ та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум;

- оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу;

- спори, що пов'язані з виборами Президента України [3].

Аналізуючи рішення суду та позовні скарги, а також дослідження деяких науковців, можна виділити найбільш актуальні питання виборчих спорів: неналежне утворення виборчих дільниць та округів; неправомірне включення (невключення) до списку виборців; неналежне оформлення виборчих комісій; відмова у реєстрації кандидата; неправомірне використання ЗМІ; неправомірне використання службового становища; порушення правил проведення передвиборчої агітації; порушення порядку фінансування виборів; порушення правил та порядку голосування; порушення правил підрахунку голосів [8, с. 15–16]. І це ще далеко не повний перелік спорів, які виникають між суб'єктами під час виборчого процесу. На жаль, всі ці спори мають місце в судових рішеннях і це свідчить про недоліки в чинному національному законодавстві. Тому наше завдання – знайти ефективні механізми вирішення цих спорів та передбачити їх виникнення.

Основними проблемами виникнення виборчих спорів є порушення виборчого законодавства виборцями та посадовими особами, а також неправильне тлумачення норм виборчого законодавства. Адже чітко прописані норми закону, зрозумілі в їх тлумаченні для посадових осіб та для громадянина. І в разі порушення цих норм має бути чіткий механізм покарання за це.

Аналізуючи попередню судову практику, необхідно наголосити на тому, що під час розгляду спорів, пов'язаних з виборчим про-

цесом, існували проблеми із застосуванням Кодексу адміністративного судочинства та виборчих законів стосовно визначення підвідомчості та підсудності цих справ, що вносило певний дисбаланс у механізм захисту прав і законних інтересів громадян.

Наприклад, однією з основних проблем виникнення виборчих спорів є недосконалість списків виборців. Так, судова практика показує, що такого виду виборчих спорів є найбільше. Відповідно до положень ч. 2 ст. 274 КАС справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії [3]. Причому суд звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця. Така норма говорить про те, що кожен громадянин, який має право голосу і стикнувся з проблемою відсутності себе в списку виборця, має право звернутися до суду з позовом про включення до списку виборця. Начебто проблем у вирішенні такого позову не повинно виникати. Але відповідно до ч. 3 ст. 274 КАС такий позов громадянин може подати не пізніше ніж за 2 дні до голосування [3], і ця норма призводить до масових виборчих спорів, тому що, як правило, виявлення відсутності в списку виборця відбувається в день виборів, і двох днів немає. Адже відповідно до виборчого законодавства перенесення голосування неможливе.

Механізм вирішення такого виборчого спору має бути чітким та спрацьовувати миттєво, адже затягування процесу вирішення позбавляє громадянина права голосу на виборах, а це є порушенням прав громадянина. Уточнення, перевірка списків виборців лежить на виборчих комісіях, тому й відповідальність за похибки має бути на них.

На нашу думку, потрібно внести зміни до чинного законодавства, а саме до ч. 3 ст. 274 КАС, у цій статті чітко потрібно зазначити, що надходження позову щодо внесення змін до списку виборців має бути вирішено негайно. Механізмом вирішення такого спору має бути чітка система взаємозв'язку між органами влади. Наприклад, надійшов позов до суду, одразу йде запит до органу Державного реєстру виборців, і надання рішення має бути в той же день, що й надійшов позов. Це має бути чітко відпрацьований механізм.

Доречно було б звернутися за досвідом до зарубіжних країн. Наприклад, у європейських країнах давно запроваджено електронний розгляд справи, починаючи з електронної форми позовної заяви і закінчуючи

такою ж формою судового рішення. На нашу думку, це було б дуже доречним у разі розгляду виборчих спорів, які мають відбуватися у стислий строк, наприклад внесення до списку виборців.

Кількість виборчих спорів саме такого характеру говорить про прояв невідповідальності посадових осіб виборчої комісії та посадових осіб органу Державного реєстру виборців. Це говорить про відсутність чітко зазначеної норми покарання за це. На нашу думку, потрібно до КАС додати норму, де б була зазначена адміністративна відповідальність за такі недопрацювання, а в разі зловживання – і кримінальна відповідальність. Це дасть можливість уникнути масовості порушень виборчого права громадянина та не призведе до масовості виборчих спорів щодо уточнення виборчих списків.

Ще однією проблемою, яка призводить до виборчих спорів через невідповідальність посадових осіб виборчих комісій, є їхня необачність під час видачі виборчих бюлетенів виборцю. Тобто кожен виборець перед отриманням виборчого бюлетеня ставить підпис про його отримання та свідчить про те, що громадянин прибув на дільницю і реалізував своє виборче право. Непоодинокими є випадки, коли громадяни не можуть отримати свій виборчий бюлетень, тому що вже стоїть підпис, який свідчить про отримання ним бюлетеня. Отже, через необачність та некваліфіковані дії посадових осіб громадянин не може реалізувати своє виборче право. У такий спосіб може відбуватися і зловживання своїми посадовими повноваженнями, підробляючи підписи. Як показує судова практика, з позовами такого характеру до суду звертається мало громадян, а отже, члени виборчої комісії залишаються непокараними. На нашу думку, у КАС має бути стаття щодо відповідальності за такі діяння – від штрафу до кримінальної відповідальності. І громадянам потрібно наголосувати, що в разі виникнення такої ситуації обов'язково звертатися до суду.

На жаль, це не єдині проблеми, які призводять до виборчих спорів у виборчому процесі. У період передвиборчої кампанії ми можемо спостерігати за активністю агітації та поширенням інформації щодо претендентів на зайняття посади в органах державної влади. Так, відповідно до чинного законодавства України кожен суб'єкт виборчого процесу має право звернутися до засобу масової інформації для оприлюднення інформації, що стосується виборів. Під час передвиборчої конкуренції суб'єкти виборчого процесу не завжди коректно використовують дане їм право, поширюючи інформацію як достовір-

ну, так і недостовірну, що часто призводить до виборчих спорів.

Відповідно до законів України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про місцеві вибори» суб'єкти виборчого процесу мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію про суб'єкта виборчого процесу, яку вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їхню відповідь. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, не пізніше як через три дні після дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніш останнього дня перед днем голосування, зобов'язаний надати суб'єктам, щодо яких поширено недостовірну інформацію, можливість оприлюднити відповідь: надати такий самий ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації [7, с. 289]. А в разі відмови спростування інформації суб'єкт, проти якого була застосована недостовірна інформація, може позиватися до адміністративного суду на засоби масової інформації.

Своїм рішенням адміністративний суд зобов'язує засіб масової інформації надати відповідному суб'єкту виборчого процесу можливість оприлюднити відповідь (можливість спростувати такий матеріал) на інформацію, яку суб'єкт вважає недостовірною. При цьому в порядку виборчого спору адміністративні суди не можуть досліджувати достовірність або встановлювати недостовірність поширеної інформації, оцінювати поширену інформацію як твердження про факт або оціночні судження, оскільки це є виключним правом самого суб'єкта виборчого процесу, стосовно якого поширюється інформація. Отже, в рамках повноважень адміністративного суду суб'єкт виборчого процесу може подати позов лише на засоби масової інформації, а не на того, хто поширив недостовірну інформацію.

Для того щоб подати позов на суб'єкта, який поширив недостовірну інформацію, потрібно звернутися з позовом до господарського або цивільного суду, які в межах своєї компетенції можуть розглядати такі спори. На нашу думку, потрібно внести зміни до КАС і додати норму, яка б дозволяла в межах адміністративного суду розглядати спори, що стосуються суб'єктів виборчого права, щодо поширення недостовірної інформації. Якщо виборчі спори розглядає адміністративний суд, то і цей не має бути винятком.

На нашу думку, для того щоб досягти успіху у вирішенні виборчих спорів, потрібно закріпити всі права та обов'язки громадян стосовно реалізації виборчого права в одному нормативно-правовому акті. Натепер законодавець активно працює над Виборчим кодексом. Цей кодекс має врегулювати всі недоліки виборчої системи, що дасть можливість зменшити кількість виборчих спорів, а в разі їх виникнення – допомогти у їх вирішенні. Спроба створити виборчий кодекс говорить про адаптацію національного законодавства до європейського стандарту. І намагання стабілізувати його, прийняти у вигляді такого документа, який би міг розглядатися як довгостроковий, а не лише на одні вибори, це теж – серйозний виклик. Виборчий кодекс має стати основним досягненням у реалізації принципу стабільності виборчого законодавства.

Висновки

Правове регулювання порядку виборчих спорів є ключовою гарантією забезпечення судового захисту виборчих прав громадян України. Гарантування такого забезпечення можливе лише за наявності дієвого механізму та досконалого процесуального законодавства, яким регламентується процедура розгляду виборчих спорів.

В українському нормотворчому процесі традиційно склалося так, що після закінчення виборів спільнота забуває про прояви недосконалості національного законодавства і вже перебуває на іншій стадії суспільного життя – управління державою. До виборчого законодавства суспільство знову повертається перед наступними виборами, що є неправильним. Змінювати дієві механізми потрібно відразу після пройдених виборів, що дасть змогу забезпечити його стабільність і досконалість у майбутньому.

Кожні вибори, які проходили в Україні, призводили до одних і тих же виборчих спорів, але, на жаль, до чинного законодавства за ці роки не було внесено суттєвих змін, які б унеможливили виникнення таких спорів. Отже, для того щоб існував дієвий механізм вирішення виборчих спорів, перш за все потрібно створити єдиний нормативний акт, який включатиме всі прогалини у виборчому процесі.

Пропонуємо у Виборчий кодекс України, який активно доопрацьовується, внести розділ, який би закріплював, роз'яснював та давав змогу громадянам України подавати позов до адміністративного суду, який потре-

бує миттєвого вирішення, в електронному вигляді, і судам надавати відповідь у такому ж вигляді. Це дасть змогу кожному громадянину швидше реалізувати своє виборче право та позбавить багатьох незручностей. Така практика існує у європейському суспільстві і, як наслідок, є позитивний результат.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України : проект Закону України від 02.10.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671.
2. Ківалов С.В. Виборчі спори. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/503/Kivalov_Vyborchiy_spir.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Конституція України. Відомості ВРУ. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Перший звіт за результатами спостереження ОПОРИ на чергових виборах Президента України 31 березня 2019 року. URL: <http://opora.ua.org/report/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/46483-pershyy-zvit-zarezultatamy-sposterezheniya-opory-na-cherhovyykh-vyborakh-prezydenta-ukrayiny-31-bereznya-2019-roku>.
6. Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 12.09.2014 № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009760-14?lang=ru>.
7. Смокович М.І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 576 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/NKR/Monografii_Smokovich/Smokovich_Mono_2014.pdf.
8. Смокович М.І. Категорії виборчих спорів: динаміка їх виникнення. *Проблеми адміністративного права*. 2014. С. 14–23.
9. Most requested statistics Estonia. 2019. URL: <http://www.stat.ee/mainindicators>.
10. Quinn J. A Proportional Voting System for Awards Nominations Resistant to Voting Blocs. 2017. URL: https://www.schneier.com/academic/paperfiles/Proportional_Voting_System.pdf.
11. Internet Voting Documents Statistics ID-card Advance Voting. Voting Abroad. Voting on Ships. Voting on Election Day. Statistics about Internet Voting in Estonia. Estonian National Electoral Committee. 2016. URL: <http://www.vvk.ee/voting-methodsin-estonia/engindex/statistics>.

В статье освещены актуальные вопросы, связанные с механизмом решения избирательных споров в ходе избирательного процесса. Предложено собственное видение понятия «избирательные споры». Охарактеризованы теоретические и практические аспекты механизма решения избирательных споров. Рассмотрены виды избирательных споров, которые могут возникать во время избирательного процесса и предложены механизмы их решения.

Ключевые слова: избирательные споры, избирательное право граждан, механизм решения избирательных споров, выборы.

The article covers topical issues related to the mechanism for resolving electoral disputes during the election process. Proposed own vision of the concept of “electoral disputes”. The theoretical and practical aspects of the mechanism for resolving electoral disputes are described. The types of electoral disputes that may arise during the electoral process and proposed mechanisms for their resolution are considered.

Key words: electoral disputes, electoral right of citizens, mechanism for resolving electoral disputes, elections.