ВИДОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИБОРЧИХ СПОРІВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

СКОЧИЛЯС-ПАВЛІВ Ольга Василівна - доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», кандидат юридичних наук, доцент;

ORCID 0000-0001-6737-7628

УДК 342.9:324

Статья посвящена классификации избирательных споров и их характеристике в соответствии с того или иного критерия классификации. Указано, что для повышения эффективности работы судов по рассмотрению и разрешению избирательных споров большое значение имеет классификация избирательных споров, позволяет выяснить их общие признаки, понять суть данного явления, проследить динамику развития различных видов избирательных споров и минимизировать их возникновения в будущем, путем совершенствование норм о выборах и референдуме. Выделение основных видов избирательных споров также играет важную роль для подготовки и обучения участников избирательного процесса, прежде всего, членов избирательных комиссий. В статье выделены и охарактеризованы избирательные споры по таким критериям классификации как: тип выборов; уровень проведения выборов; причины возникновения споров; стадия избирательного процесса; предмет спора; тип ответчика. Наиболее практическое значение имеет классификация споров по предмету спора. Предметом спора является то, по поводу чего участники ведут спор. Именно поэтому проанализированы судебную практику, то есть судебные решения административных судов по избирательным спорам по уточнению списков избирателей, по информационному обеспечению выборов, о проведении предвыборной агитации, по формированию состава избирательных комиссий, о выдвижении и регистрации кандидатов, об обжаловании результатов выборов. Определены проблематичные вопросы, возникающие при рассмотрении административных дел, вытекающих из правоотношений, связанных с избирательным процессом и процессом референдума.

Ключевые слова: административное судопроизводство, избирательные споры, критерии классификация, судебная практика.

Постановка проблеми

2019 рік ознаменувався для України прийняттям довгоочікуваного Виборчого кодексу. Виборче законодавство, яке існувало у вигляді окремих законів характеризувалось значними недоліками, суперечностями та розбіжностями, що потребувало його удосконалення та систематизації. Тому в даний час, враховуючи кардинальні зміни у виборчому законодавстві та практиці його застосування, питання про правову природу виборчих спорів набуває особливого значення і ставить нові виклики.

Виборчі спори торкаються інтересів всього суспільства, політичних прав кожного повнолітнього громадянина щодо участі у виборах і референдумах, реалізації інститутів прямої, представницької демократії. Враховуючи реалії українського сьогодення, які характеризуються недостатністю політичної волі, конфліктністю інтересів політичних сил, низькою право-

вою культурою, то питання належного, а головне, своєчасного судового контролю за виборчим процесом, є надзвичайно актуальним та важливим. Такий судовий контроль в Україні здійснюють адміністративні суди. Для покращення ефективності роботи судів щодо розгляду та вирішення виборчих спорів важливе значення має класифікація виборчих спорів за тими чи іншими ознаками, що дозволяє з'ясувати їх загальні ознаки, зрозуміти суть даного явища та мінімізувати їх виникнення у майбутньому, шляхом удосконалення норм про вибори та референдум.

Мета статті – на основі аналізу теоретичних розробок, законодавства та судової практики здійснити видову класифікацію та характеристику виборчих спорів.

Аналіз досліджень даної проблеми

Більшою мірою дослідженням видів виборчих спорів займались вчені-конституціоналісти. Проте, з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України тематику виборчих спорів розробляли і дослідники в сфері адміністративного права та процесу. На сьогодні питання пов'язані із виборчими спорами отримали відображення у працях таких науковців як: О.В. Бачеріков, І.В. Діордіца, М.В. Жушман, О.Д. Лещенко, К.О. Павшук, М.І. Смокович, В.А. Стукаленко. Проте їхні розробки в основному мають суто теоретичний характер. З ракурсу адміністративного судочинства як судового розгляду і вирішення виборчих спорів, тобто практичної діяльності адміністративних судів, дослідження видів виборчих спорів є фрагментарним і неповним в науковій літературі.

Виклад основного матеріалу

Наскільки б досконалим не було законодавство, виникнення суперечок не можливо уникнути, особливо у такій сфері як виборча, де перетинаються інтереси багатьох суб'єктів виборчого процесу. Вирішення спорів, які виникають у процесі підготовки та проведення виборів покладено на адміністративні суди. Для виявлення процесуальних засобів, що застосовуються судом при вирішенні конкретного виборчого спору має значення класифікація цих суперечок. Також групування виборчих спорів дає змогу виявити найпроблематичніші ділянки виборчих відносини та розробити механізми для їх мінімізації та нейтралізації.

В науковій літературі запропоновано чимало класифікацій виборчих спорів за тим чи іншим критерієм. Найчастіше критеріями класифікації називають: предмет спору, рівень проведення виборів, причина виникнення, суб'єкт ініціювання, рівень вирішення спору, спосіб вирішення спору, стадія виборчого процесу та інші.

Розглянемо детальніше критерії класифікаційні та види спорів, які виділяються в межах кожного із них.

За типом виборів виборчі спори поділяються на спори, пов'язані із виборами Президента України; спори, пов'язані із виборами народних депутатів України; спори, пов'язані із місцевими виборами. Наведена класифікація законодавчо обґрунтована, оскільки Виборчий кодекс України передбачає такі типи виборів:

1) вибори Президента України;

2) вибори народних депутатів України;

3) місцеві вибори:

а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;

в) вибори сільського, селищного, міського голови;

г) вибори депутатів районної ради;

ґ) вибори депутатів обласної ради;

д) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради) [1].

Відомо, що вибори можуть бути загальнодержавними та місцевими. Тому можна виділити такий критерій класифікації виборчих спорів як рівень проведення виборів і, відповідно, виділити спори, що випливають із загальнодержавних виборів та спори, що випливають із виборів місцевого значення. Слід відмітити, що наведену класифікацію не можна вважати такою, яка має значення для адміністративного

судочинства, швидше вона носить суто теоретичний характер і може використовуватися для формування статистичних даних щодо вирішення виборчих спорів. Таке твердження стосується і такої підстави класифікації як причини виникнення виборчих спорів.

На думку О.Д. Лещенко, в онтологічному та гносеологічному аспектах найбільш характерними, типовими причинами виникнення виборчих спорів в Україні є: недосконалість виборчого законодавства; неоптимальне застосування виборчого законодавства виборчими комісіями різних рівнів; порушення виборчого законодавства виборцями та іншими суб'єктами виборчого процесу; порушення вимог виборчого законодавства ЗМІ та їх працівниками; порушення вимог виборчого законодавства кандидатами на виборчі посади, їх представниками, уповноваженими особами, спостерігачами та членами виборчих комісій; неоднозначне застосування норм виборчого законодавства судовими органами. З праксеологічної точки зору вказані причини виборчих спорів виявляються на всіх стадіях виборчого процесу, однак з урахуванням особливостей правовідносин, що виникають на кожній стадії [2, с. 131].

Відповідно до Виборчого кодексу України, виборчий процес являє собою здійснення виборчих процедур, пов'язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та офіційним оголошенням (офіційним оприлюдненням) їх результатів та має відповідні етапи. Отже, можна виділити такий критерій класифікації спорів як стадія виборчого процесу і, відповідно, виділити:

1) спори, пов'язані із підготовкою і проведенням виборів:

– спори щодо висування та реєстрації кандидатів;

– спори щодо утворення окружних та дільничних виборчих комісій;

– спори щодо проведення передвиборної агітації;

– спори щодо утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;

– спори щодо складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;

– спори щодо голосування у день виборів;

2) спори пов'язані із встановленням та офіційним оголошенням результатів виборів:

– спори щодо підрахунку голосів виборців;

– спори щодо встановлення підсумків голосування;

– спори щодо встановлення результатів голосування у день виборів;

– спори щодо офіційного оголошення результатів виборів.

Процес розгляду і вирішення виборчих спорів регулює Кодекс адміністративного судочинства України. Якщо проаналізувати норми, що стосуються виборчих спорів, то можна здійснити класифікацію виборчих спорів за предметом спору та за суб'єктним складом учасників спору.

Практичну значущість несе класифікація спорів за предметом спору. В цьому аспекті варто звернутися до даних щодо здійснення правосуддя адміністративними судами. Статистика справ, пов'язаних із проведенням чергових виборів Президента України у 2019 році показує, що із 5558 позовних заяв, 5441 позовна заява та справи становили заяви та справи про уточнення списків виборців, 52 – щодо інформаційного забезпечення виборів, 40 – щодо формування складу виборчих комісій та 25 позовних заяв, що стосувалися інших питань, пов'язаних із проведенням чергових виборів Президента України.

Схожі дані стосуються результатів проведених у 2019 році позачергових виборів народних депутатів України. Із 892 позовних заяв та справ, 761 – заяви та справи про уточнення списків виборців, 43 – щодо проведення передвиборної агітації, 32 – щодо інформаційного забезпечення виборів, 28 – щодо оскарження результатів виборів, 17 – щодо висування та реєстрації кандидатів та 11 – щодо формування складу виборчих комісій [3].

Таким чином, за предметом спору можна виділити найбільш типові спори:

– щодо уточнення списків виборців;

– щодо інформаційного забезпечення виборів;

– щодо проведення передвиборної агітації;

– щодо формування складу виборчих комісій;

– щодо висування та реєстрації кандидатів;

– щодо оскарження результатів виборів.

Схожа ситуація щодо виборчих спорів спостерігалася і на виборах, які проходили у 2014 році. В.А. Стукаленко зазначає, що аналіз статистичних даних показує, що за кількістю справи за позовними заявами про уточнення списків виборців домінують серед інших категорій виборчих справ. Така ситуація була зумовлена збройним протистояння на Сході України, що спричинило низку проблем щодо організації та проведення виборів, зокрема щодо несвоєчасності отримання списків виборців. Органи ведення Державного реєстру виборців не змогли ефективно працювати, в результаті чого не всі виборчі комісії змогли отримати виборчі списки та надати їх для ознайомлення. Разом з тим аналіз судових рішень у зазначеній категорії справ дав підстави вченому зробити висновок, що здебільшого суди правильно застосовували норми виборчого законодавства. Підставою для відмови у задоволенні позовних вимог щодо включення осіб до списку виборців були випадки, зазначені у чинному законодавстві. Але в деяких випадках суди задовольняли позови щодо включення позивачів до списку виборців без отримання відомостей з Державного реєстру виборців, а це могло б призвести до кратного включення позивача до списку виборців, що суперечить вимогам п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців» щодо однократності включення виборця до списку виборців і тим самим порушуватиме права інших суб'єктів виборчого процесу на чесні вибори [4, с. 67-68].

Спори щодо інформаційного забезпечення виборів в основному стосуються оскарження кандидатами відповідного виборчого процесу бездіяльності виборчих комісій щодо незабезпечення чи нерозміщення на виборчих дільницях інформаційних плакатів. Наприклад, у Рішенні Миколаївського окружного адміністративного суду від 19.03.2019 року № 400/763/19 проаналізовано вимоги законодавства щодо виготовлення та передачі інформаційних плакатів. У відповідності до ст. 56-4 Закону України «Про вибори Президента України», Центральна виборча комісія за рахунок коштів, що виділяються з Державного бюджету України на підготовку і проведення виборів, забезпечує виготовлення не пізніш як за двадцять шість днів до дня виборів інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих Центральною виборчою комісією, із розрахунку по два примірники на кожну виборчу дільницю... Виготовлені інформаційні плакати кандидатів на пост Президента України з розрахунку по два примірники кожного плаката на кожну виборчу дільницю у встановленому Центральною виборчою комісією порядку передаються відповідним виборчим комісіям на виборчі дільниці не пізніш як за п'ятнадцять днів до дня виборів... Судом встановлено, що відповідні виборчі плакати мали бути передані виборчим комісіям на виборчі дільниці до 15 березня включно. З матеріалів справи випливає, що виборчі плакати були передані лише 19 березня, чим відповідач допустив бездіяльність [5]. Таких рішень у судовій практиці зустрічається доволі багато.

Спори щодо проведення передвиборної агітації найчастіше стосуються визнання дій кандидата щодо проведення передвиборчої агітації протиправними та встановлення факту підкупу виборців шляхом безоплатного надання виборцям товарів, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати за певного кандидата [6]. Непоодинокими є справи щодо визнання протиправними дій, встановлення факту використання відповідним кандидатом при фінансуванні передвиборчої агітації, крім коштів свого виборчого фонду, інших коштів [7].

У спорах щодо формування складу виборчих комісій оскаржуються: бездіяль-

ність виборчих комісій щодо нерозгляду подання про заміну члена виборчої комісії [8]; відхилення кандидатур від тої чи іншої партії до складу виборчих комісій; порушення порядку застосування механізму жеребкування, а саме: склад комісії, всупереч вимогам чинного законодавства, визначався шляхом проведення жеребкування між партіями, а не кандидатурами, список кандидатур на участь у жеребкуванні не складався, жеребкування не проводилось окремо по кожній територіальній виборчій комісії, результати жеребкування не фіксувались у відповідних відомостях [9].

Справи щодо висування та реєстрації кандидатів також досить часто мають місце у судовій практиці. У заявах позивачі, як правило, просять визнати протиправною та скасувати відповідну постанову Центральної виборчої комісії, яка стосується відмови в реєстрації кандидата та зобов`язати Центральну виборчу комісію зареєструвати особу кандидатом [10].

Численними у судовій практиці є справи щодо оскарження результатів виборів та підрахунку голосів. Позовні заяви у цій категорії справ стосуються визнання результатів голосування на окремих виборчих дільницях недійсними; скасування протоколів виборчих комісії про підрахунок голосів; врахування бюлетенів, які визнані виборчими комісіями такими, що не підлягають врахуванню.

Звичайно запропонована класифікація виборчих справ за предметом спору не вичерпує усіх можливих спірних ситуацій, які виникають під час виборчого процесу. Проте найтиповіші та найпоширеніші порушення, які перешкоджають нормальному та законному процесу проведення виборів і мають місце у судовій практиці виражаються у наведеній вище класифікації.

Наступний критерій класифікації, який підлягає розгляду, це суб'єктний склад учасників спору.

О.В. Бачеріков в залежності від сторони виборчого спору виділяє спори: а) за участю виборців; б) між кандидатами на виборні посади і територіальними виборчими комісіями; в) між кандидатами на виборні посади та органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, у тому числі ЗМІ, їх власників, посадових і службових осіб, творчих працівників; г) між територіальними виборчими комісіями та органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, у тому числі ЗМІ; д) за участю Центральної виборчої комісії [11, с. 9].

Вбачається, що наведена класифікація станом на сьогоднішній день, не є повною, оскільки як виборче, так і процесуальне законодавство зазнало суттєвих змін впродовж останніх років.

Види виборчих спорів за суб'єктним складом доцільно проводити на основі норм Кодексу адміністративного судочинства України, який у ст. 273-277 врегульовує процедуру розгляду та вирішення виборчих спорів [12]. Проаналізувавши норми Кодексу адміністративного судочинства України, можна здійснити класифікацію виборчих спорів за типом відповідача:

1) справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій;

2) справи щодо уточнення списку виборців;

3) справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум;

4) справи щодо 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;

5) справи пов'язані із виборами Президента України:

– справи щодо оскарження рішення чи дії громадського об'єднання, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника, які стосуються виборчого процесу;

– справи щодо оскарження дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації;

– справи щодо оскарження дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи.

Виходячи з публічно-правової природи виборчих спорів, логічно, що виборці наділені правом оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність будь-якого суб'єкта виборчого процесу, якщо вони безпосередньо порушують його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму. Більше того, у справах щодо уточнення списку виборців особа, яка має право голосу може звернутися з відповідним позовом не лише щодо себе особисто, але й щодо інших осіб.

Висновки

Під час проведення виборів виникає безліч конфліктних ситуацій. Це, в свою чергу, породжує множинність підстав класифікації виборчих спорів. Виокремлення основних видів виборчих спорів відіграє важливу роль для підготовки та навчання учасників виборчого процесу, перш за все, членів виборчих комісій. Крім цього, класифікація спорів дозволяє з'ясувати сутність виборчих спорів, виділити специфічні їх ознаки, прослідкувати динаміку розвитку різних видів виборчих спорів та виробити способи їх профілактики у майбутньому.

Література

1. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text.

2. Лещенко О.Д. Виборчі спори: до визначення онтології видової характеристики. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 4 (12). С. 116–135.

3. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2019 році.URL:https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Analiz_Admin_sudu_2019.pdf.

4. Стукаленко В. А. Сучасні актуальні проблеми виборчого процесу в Україні. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 65–69.

5. Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 19.03.2019 року № 400/763/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80534265.

6. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 19 липня 2019 року № 280/3494/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83143099.

7. Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 21 лютого 2019 року № 855/52/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79996688.

8. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 12 березня 2019 року № 440/4529/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80603658.

9. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19 березня 2018 року № 804/1950/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/72824867.

10. Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 26 червня 2019 року № 855/162/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82653719.

11. Бачеріков О. В. Адміністративне судочинство у справа, пов'язаних з виборчим процесом: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2011. 22 с.

12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10686.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена класифікації виборчих спорів та їх характеристиці відповідно до того чи іншого критерію класифікації. Вказано, що для покращення ефективності роботи судів щодо розгляду та вирішення виборчих спорів важливе значення має класифікація виборчих спорів, що дозволяє з'ясувати їх загальні ознаки, зрозуміти суть даного явища, прослідкувати динаміку розвитку різних видів виборчих спорів та мінімізувати їх виникнення у майбутньому, шляхом удосконалення норм про вибори та референдум. Виокремлення основних видів виборчих спорів також відіграє важливу роль для підготовки та навчання учасників виборчого процесу, перш за все, членів виборчих комісій. В статті виділено та охарактеризовано виборчі спори за такими критеріями класифікації як: тип виборів; рівень проведення виборів; причини виникнення спорів; стадія виборчого процесу; предмет спору; тип відповідача. Найбільш практичне значення має класифікація спорів за предметом спору. Предметом спору являється те, з приводу чого учасники ведуть спір. Саме тому проаналізовано судову практику, тобто судові рішення адміністративних судів у виборчих спорах щодо уточнення списків виборців, щодо інформаційного забезпечення виборів, щодо проведення передвиборної агітації, щодо формування складу виборчих комісій, щодо висування та реєстрації кандидатів, щодо оскарження результатів виборів. Окреслено проблематичні питання, що виникають при розгляді адміністративних справ, що випливають із правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом та процесом референдуму.

Ключові слова: адміністративне судочинство, виборчі спори, критерії класифікація, судова практика.

SUMMARY

The article is devoted to the classification of electoral disputes and their characteristics according to one or another classification criterion. It is stated that in order to improve the efficiency of courts in considering and resolving election disputes, it is important to classify election disputes, which allows to clarify their common features, understand the essence of this phenomenon, follow the dynamics of different types of election disputes and minimize them emergence in the future by improving the rules of elections and referendums. The identification of the main types of election disputes also plays an important role in the preparation and training of participants in the election process, especially members of election commissions. The article highlights and characterizes election disputes according to such classification criteria as: type of elections; the level of elections; causes of disputes; stage of the election process; the subject of the dispute; type of respondent. The most practical is the classification of disputes on the subject of the dispute. The subject of the dispute is what the participants are arguing about. That is why a judicial practice is analyzed, that is court decisions of administrative courts in election disputes on clarification of voter lists, on information support of elections, on campaigning, on formation of election commissions, on nomination and registration of candidates, on appealing election results. The problematic issues that arise in the consideration of administrative cases arising from the legal relationship related to the election process and the referendum process are outlined.

Key words: administrative proceedings, election disputes, classification criteria, judicial practice.