

Ківалов С.В.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
президент, доктор юридичних наук, академік НАПрН України*

РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Адміністративне судочинство як механізм захисту виборчих прав характеризується низкою суттєвих переваг у порівнянні із позасудовими процедурами виявлення порушень і поновлення виборчих прав. В той же час, практика вирішення спорів, що виникають у ході виборчого процесу, виявила численні прогалини і колізії у цій сфері. Наслідком цього є неоднакове застосування судами норм права, порушення і неналежний захист прав, свобод та охоронюваних законом інтересів учасників виборчих правовідносин.

Удосконалення правового регулювання діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення виборчих спорів пов'язано, по-перше, із необхідністю вироблення і запровадження єдиної термінології цієї категорії спорів, по-друге, врахування їхньої правової природи під час встановлення порядку діяльності суду та учасників адміністративного судочинства, та, по-третє, узгодження норм виборчого законодавства та процесуальних норм КАС України, оскільки розгляд і вирішення виборчих спорів тісно пов'язаний із ходом самого виборчого процесу.

На сьогоднішній день процесуальне законодавство не використовує дефініцію «виборчий спір», хоча вона може якнайповніше окреслити коло відносин, що підлягають розгляду і вирішенню в адміністративних судах. У КАС України доцільно закріпити поняття «виборчий спір» у значенні справи адміністративної юрисдикції за позовом суб'єкта виборчого процесу з приводу порушення його прав, свобод та інтересів під час призначення, підготовки й проведення виборів. Ознаками виборчого спору є: а) виникає за позовом учасника виборчого процесу, за виключенням справ щодо визнання суб'єктом виборчих прав; б) втілюється у протиставленні інтересів учасників виборчого процесу; в) вирішується у встановленому законодавством порядку позовного або заявного провадження; г) результатом вирішення є встановлення, захист чи відновлення прав, свобод та законних інтересів виборчого процесу, держави або територіальної громади. Чинне законодавство передбачає можливість судового й позасудового (адміністративного) розгляду й вирішення виборчих спорів. Судовий розгляд справи становить оптимальний механізм всебічного та об'єктивного вирішення правового спору, оскільки більшою мірою дозволяє встановити фактичні обставини справи. Це зумовлено такими характерними особливостями судової процесуальної форми: а) рішення адміністративного суду, що набуло чинності у встановленому законом порядку, є обов'язковим для виконання на всій території України і гарантується відповідними статтями Кримінального кодексу України, які передбачають відповідальність посадових осіб за невиконання або неналежне виконання рішення суду; б) під час судового розгляду справи, пов'язаної з виборчим процесом, можуть бути застосовані засоби процесуально-го примусу (зокрема, застосування приводу свідка, експерта, перекладача); в) судовий розгляд справи здійснюється фаховими юристами на професійній основі; г) суди наділені більшим обсягом повноважень, пов'язаних з дослідженням доказів (призначення судової

експертизи і стягнення її вартості зі сторони, яка програла справу, допит свідків, вилучення оригіналів письмових документів, дослідження речових доказів тощо).

У ході призначення, підготовки і проведення виборів різного рівня виникає велика кількість виборчих спорів, вирішення яких належить до компетенції адміністративних судів. Класифікація виборчих спорів, щорозглядаються й вирішуються в порядку адміністративного судочинства, є можливою за такими критеріями: 1) об'єкт судового захисту: а) активне виборче право; б) пасивне виборче право; 2) предмет оскарження: а) уточнення у списках виборців; б) законність проходження виборчих процедур; в) оскарження агітаційних дій; 3) суб'єкти виборчого спору – за участю суб'єктів, які: а) реалізують виборче право, б) які наділені владними повноваженнями, в) які сприяють реалізації виборчих прав.

Суб'єкти виборчих спорів класифіковано на п'ять груп: а) суб'єкти владних повноважень, на яких покладено функції безпосередньої організації підготовки й проведення виборів (виборчі комісії, голови, заступники голів та члени цих комісій); б) особи, які реалізують пасивне виборче право, їх об'єднання та представники зазначених осіб та об'єднань (кандидати на посаду Президента України, кандидатів у народні депутати, кандидатів на посаду депутата місцевої ради або місцевого голови; партій, що висувають таких кандидатів, їх місцевих організацій, блоків таких партій або блоків місцевих організацій таких партій; а також представників всіх вищенаведених суб'єктів та довірених осіб від кандидатів на посаду Президента України); в) суб'єкти, які не є учасниками виборчого процесу, але на яких законодавець покладає обов'язок дотримуватися правил щодо виборчого процесу (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, їхні посадові або службові особи, творчі представники засобів масової інформації); г) особи, які здійснюють безпосереднє волевиявлення народу України чи територіальної громади (виборці); д) особи, які здійснюють суспільний нагляд за дотриманням законодавства під час виборів (спостерігачі від учасників виборчого процесу, міжнародні спостерігачі).

Учасники адміністративного процесу щодо виборчих спорів класифіковано на дві групи: а) зацікавлені особи – учасники адміністративного процесу, чії права, свободи, інтереси та обов'язки у сфері призначення, підготовки та проведення виборів є предме-

том розгляду й вирішення; б) інші учасники – особи, що своїми діями сприяють здійсненню адміністративного судочинства у виборчих спорах.

Особливе місце серед зацікавлених осіб посідають сторони: позивач і відповідач. При цьому визначено, що позивачем у справах, пов'язаних із виборчим процесом, може бути лише суб'єкт відповідного виборчого процесу. Підставами для його звернення до адміністративного суду у виборчих спорах є: а) захист особистих виборчих прав (всі справи за зверненням виборців, справи за зверненням учасників виборчого процесу щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій тощо); б) захист неперсоніфікованих виборчих прав (справи за зверненням виборчих комісій, офіційних спостерігачів тощо.)

Визначено, що виборець у справах, пов'язаних із виборчим процесом, не може брати участь в адміністративному судочинстві як відповідач, оскільки єдиною вимогою до нього є припинення протиправної поведінки. Питання встановлення складу правопорушення у діях виборців не є предметом адміністративного судочинства і розглядаються за правилами КпАП України або КПК України.

Важливим питанням забезпечення прав та інтересів учасників провадження у

справах щодо виборчих спорів є представництво. Як правило, представництво в адміністративному процесі щодо виборчих спорів здійснюється у договірній формі. Його особливістю є участь широкого кола осіб, які здійснюють представництво кандидатів як суб'єктів виборчого процесу (уповноважені представники кандидатів на пост президента, довірені особи кандидатів на пост президента, офіційні представники партій (блоків), представники кандидатів у народні депутати, депутати місцевих рад, голови місцевих рад) і одночасно є самостійними учасниками виборчого процесу та діють в адміністративному процесі без додаткового уповноваження.

Особливої уваги заслуговує врегулювання питання строків у справах, пов'язаних із виборчим процесом, слід зберегти до спеціальних строків, оскільки порядок їх встановлення й обчислення становить самостійну систему правил. Строк звернення до адміністративного суду у справах, пов'язаних із виборчим процесом, не належить до процесуальних строків, оскільки є передумовою права на захист виборчих прав у порядку адміністративного судочинства і має значні відмінності від процесуальних строків. Строк звернення до суду і процесуальні строки у справах, пов'язаних із виборчим процесом, характеризуються вираженою залежністю від стадій виборчого процесу, й передусім, від стадії голосування. Процесуальні строки у справах, пов'язаних із виборчим процесом, регламентують лише загальний строк розгляду справи в суді та строк звернення з апеляційною скаргою, окремі процесуальні дії не регламентуються і вчиняються у межах загального строку.

Слід звернути увагу на те, що норми КАС України не встановлюють ефективного механізму оперативного здійснення викликів і повідомлень осіб, які не є суб'єктами владних повноважень, якщо такі особи навмисно ухиляються від офіційного отримання такої інформації. Отже, єдиний спосіб офіційно повідомити про час та місце розгляду справи, наприклад, кандидата на представницьку посаду, партію (блок), що висунула такого кандидата, є рекомендована кореспонденція в загальному порядку. Враховуючи той факт, що в деяких випадках строк судового розгляду справи може обчислюватися

роки, виникає проблема, що за будь-яких умов суд не може розглянути виборчий спір без порушень процесуального права, які у подальшому зможуть стати підставами для скасування рішення.

Стадії адміністративного процесу у справах, пов'язаних із виборчим процесом, утворюють структурно обумовлену послідовність дій адміністративного суду, учасників виборчих спорів та інших осіб. Особливістю структурної будови адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із виборчим процесом, є усічена стадія оскарження рішення у справі, в якій не передбачено касаційного провадження. Зважаючи на високу суспільну важливість справ, пов'язаних з виборчим процесом та принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, апеляційне оскарження має бути передбачене в усіх категоріях справ, пов'язаних із виборчим процесом, за виключенням справ щодо встановлення результатів виборів Центральною виборчою комісією.